Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

ÖSTERREICHISCHE FINANZVERFASSUNG

Theorie – Praxis – Reform

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 33

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1984

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

ÖSTERREICHISCHE FINANZVERFASSUNG

Theorie – Praxis – Reform

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 33

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler

ÖSTERREICHISCHE FINANZVERFASSUNG

Theorie – Praxis – Reform

von

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 1984

Gedruckt mit Unterstützung der Kulturabteilung
des Amtes der NÖ. Landesregierung.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Pernthaler, Peter:

Österreichische Finanzverfassung : Theorie – Praxis – Reform / von Peter Pernthaler. – Wien : Braumüller, 1984.

(Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung ; Bd. 33)
ISBN 3-7003-0606-7

NE: Institut für Föderalismusforschung ⟨Innsbruck⟩: Schriftenreihe des Instituts ...

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

© by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: Manz, 1050 Wien
ISBN 3 7003 0606 7

DIETER BÖS,

dem großen Theoretiker des
österreichischen Finanzausgleiches,

in dankbarer
Verbundenheit zugeeignet.

"The power to tax involves
the power to destroy"

John MARSHALL

in: Mc Culloch vs Maryland,
US Supreme Court, 4 Wheat. 316,
4 L. Ed. 579 (1819).

Vorwort

Die österreichische Finanzverfassung wird in der vorliegenden Untersuchung unter einem zweifachen Systembezug staatsrechtlich und rechtspolitisch analysiert: Sie wird einerseits als Teil der geltenden *Gesamtstaatsverfassung* soweit als möglich in die Systematik des B-VG integriert und von dort her ausgelegt. Andererseits mußten aber die *eigenständigen Systemgrundlagen* der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches aufgedeckt und als solche beachtet werden, weil sie die Wirklichkeit der Finanzordnung bestimmen. Die rechtspolitischen Reformvorstellungen orientieren sich an finanzwissenschaftlichen Vorstudien – insbesondere zum „ökonomischen Föderalismus" – und an den jahrzehntelangen Bemühungen der Theorie und Praxis um die Wiederherstellung oder erstmaligen Verwirklichung von Bundesstaat und Gemeindeautonomie in der Finanzordnung Österreichs.

Ich habe bei der Abfassung dieser Studie vielfältige Unterstützung und Förderung durch den kritischen Rat von Theoretikern und Praktikern des Finanzausgleiches erfahren. Allen voran sei hier DIETER BÖS gedankt, dessen Bemühung um eine erste Fassung dieser Untersuchung sie nachhaltig in allen Teilen geprägt hat, wenngleich nicht allen seinen vielfältigen Anregungen vom Standpunkt dieser Untersuchung gefolgt werden konnte. Insbesondere habe ich die – mitunter provozierend klingenden – direktdemokratischen Reformvorstellungen entgegen seinem (wissenschaftsökonomischen) Ratschlag aufrecht erhalten, weil sie nach meiner Überzeugung die einzige wirksame Gewaltenteilung und Kontrolle des ungemein expansiven Steuer- und Verteilungsstaates und zugleich die eigentliche Leistung des Finanzföderalismus für den Bürger und Steuerzahler bilden.

Entscheidend geprägt wurde meine Sicht der Probleme durch einen Forschungsaufenthalt am Centre for Research on Federal Financial Relations der Australian National University von Canberra, dessen Leiter Prof. R. L. Mathews mir Einblick in Theorie und Praxis eines hochentwickelten finanziellen Föderalismus gab. Ihm und meinen Kollegen an der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck, insbesondere den Herren Smekal, Thöni und Gantner, habe ich für viele Einblicke und kritische Ratschläge in die ökonomische Theorie des Föderalismus zu danken. Der jetzige Leiter der Verbindungsstelle der Bundesländer, Dr. G. Meirer und die Finanzreferenten der Länder Vorarlberg, Tirol und Salzburg haben mir aus der Sicht der Finanzausgleichspraxis wertvolle Hinweise gegeben. Besonders sei an dieser Stelle aber meinen beiden Assistenten Dr. Irmgard Kathrein und Dr. Karl Weber für die unermüdliche Mithilfe bei Literatursuche, Korrektur und sonstiger Betreuung des Manuskriptes dieses Buches aufrichtig gedankt.

Innsbruck, im Oktober 1984 — Peter Pernthaler

Inhaltsverzeichnis

Gesamtübersicht

Seite

Vorwort 7
Abkürzungsverzeichnis 17
Verzeichnis der Tabellen 19

I. Föderalismus und Finanzordnung – Allgemeiner Überblick 21
II. Der theoretische und institutionelle Rahmen des österreichischen Föderalismus 49
III. Der historische Hintergrund der geltenden Finanzordnung 111
IV. Die leitenden Prinzipien der geltenden Finanzverfassung 119
V. Grundzüge des geltenden Finanzausgleichs 157
VI. Intrasystematische Neuordnung der föderalistischen Finanzverfassung ... 183
VII. Föderalistische Strukturreform des Finanzausgleichs 224
VIII. Neuordnung der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung 252
IX. Anhang: Neuerungen durch das FAG 1985 265

Literaturverzeichnis 267

Einzelübersicht

Seite

I. FÖDERALISMUS UND FINANZORDNUNG – ALLGEMEINER ÜBERBLICK 21
1. Grundlegende Voraussetzungen 21
a) Der umfassende Ordnungsbereich der Finanzverfassung 21
b) Die Finanzgewalt als „wirkliche Macht" 22
c) Die immanenten Ordnungsgrundsätze des Finanzwesens 23
aa) Abgabe- und Budgethoheit 23
bb) Die Einheit des Steuersystems und der Finanzgewalt 24
cc) Wettbewerbsgleichheit und Chancengleichheit 24
dd) „Beweglichkeit" und „Starrheit" der Finanzordnung 25
ee) Einheitlichkeit und Pluralität der Finanzpolitik 26
d) Die Hauptaufgaben der föderalistischen Finanzverfassung 27
aa) Die Teilung der Finanzgewalt in autonome Einnahme-Ausgabe-Verantwortungen 27
bb) Die Harmonisierung der Finanzautonomien 28
cc) Politische Steuerung des Systems 29
2. Die theoretischen „Systeme" der föderalistischen Finanzordnung 29
a) Die Terminologie des „Finanzausgleiches" 30
aa) Aktiver Finanzausgleich 30
bb) Passiver Finanzausgleich 30
cc) Horizontaler Finanzausgleich 30
dd) Vertikaler Finanzausgleich 30
ee) Primärer Finanzausgleich 31
ff) Sekundärer Finanzausgleich 31
gg) Tertiärer („stiller", „grauer") Finanzausgleich 31
b) Die Systeme des Finanzausgleiches 32
aa) Trennsysteme 32
bb) Verbundsysteme 34
(1) Überweisungs-(Dotations-)System 34
(2) Beteiligungssystem 34
(3) Zuschlagssystem 35
(4) Umlagensystem 35
cc) Mischsysteme 35
c) Begriff und Arten von „Transfers" 36
3. Die polit-ökonomischen Theorien des Föderalismus 37
a) Die polit-ökonomischen Theorien der Aufgaben- und Finanzzuweisung .. 37
aa) Economy of Scale (optimale Betriebsgröße) 38
bb) Spillovers (Externalisierungen) 38
cc) Optimale Entscheidungsgröße 38
dd) Das föderalistische System als Wettbewerbsordnung 39
ee) Stabilisierungs- und Verteilungspolitik 40
ff) Konstitutionelle Organisations- und Verfahrensmodelle 41
b) Die Theorien der Finanzausgleichsverhandlungen 42
aa) Die Verlagerung von Konflikt und Konsens von der individuellen auf die kollektive Ebene 43
bb) Principal-agent-Ansatz 44
cc) Spieltheoretische Ansätze 44

Seite

c) Die neue Kritik am öffentlichen Finanzsystem 45
aa) Der Staat als finanzieller Leviathan 45
bb) Konstitutionelle Schranken der Finanzordnung 46
cc) Das föderalistische Finanzsystem als Schranke der Finanzgewalt 47

II. DER THEORETISCHE UND INSTITUTIONELLE RAHMEN DES ÖSTERREICHISCHEN FÖDERALISMUS 49
1. Der Bundesstaat und die Selbständigkeit der Länder 49
a) Die Idee des Bundesstaates 49
b) Die verfassungsmäßigen Grundsätze 50
aa) Teilung der Staatlichkeit in Bund und Länder 50
bb) Gleichheit und Unabhängigkeit der staatlichen Wirkungsbereiche 51
cc) Territoriale demokratische Selbstbestimmung und Verfassungsautonomie der Länder 52
dd) „Gemeinsame Einrichtungen" und Verflechtungen der Bundes- und Landesstaatsgewalt 52
c) Die politische Substanz der Bundesstaatlichkeit 53
2. Die Kompetenzverteilung: Allgemeine Grundsätze 55
a) Generalklausel-Emuneration 55
b) Auslegungsregeln der Verfassungsrechtsprechung 56
c) Kompetenzfeststellungen des Verfassungsgerichtshofes 57
d) „Komplexe Begriffe" oder „Querschnittsmaterien" 57
e) Kompetenzhoheit 58
3. Struktur der Kompetenzverteilung 59
a) Die grundsätzliche Teilung der Aufgabenzuweisung nach Staatsfunktionen und Staatsaufgaben 59
b) Die Kompetenzkataloge und Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung 60
c) Die Ausnahme der Privatwirtschaftsverwaltung aus der Kompetenzverteilung 62
d) Die vier Typen der Kompetenzverteilung (Beispiele) 62
4. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und anderen parlamentarischen Funktionen des Bundes 65
a) Allgemeine Erwägungen 65
b) Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates 66
c) Funktionen des Bundesrates 66
aa) Mitwirkung an der Gesetzgebung 66
bb) Mitwirkung an Staatsverträgen und Bund-Länder-Vereinbarungen 67
cc) Mitwirkung an der Vollziehung 67
d) Reformvorschläge 68
aa) Personelle Aufwertung des Bundesrates 68
bb) Rechtzeitige Einschaltung des Bundesrates 69
cc) Neuordnung des Einspruchsrechts 69
5. Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation 70
a) Das bundesstaatliche Trennungsprinzip 70
b) Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern 70
c) Die mittelbare Bundesverwaltung 72
aa) Die Typik dieser Verwaltungsorganisation 72
bb) Die Organisationsprinzipien 72

Seite

cc) Staatsrechtliche Verantwortung und Weisungsgebundenheit 72
dd) Die mittelbare Bundesverwaltung als Landesverwaltung 73
ee) Die Qualität als Bundesverwaltung 74
ff) Die mittelbare Bundesverwaltung im Finanzausgleich 74
d) Die „Auftragsverwaltung" 75
e) Die unmittelbare Bundesverwaltung 76
f) Der Vollzugsföderalismus 77

6. Der kooperative Föderalismus 78
a) Der Begriff 78
b) Die hoheitlichen Kooperationsformen 79
aa) Die koordinierte Gesetzgebung 79
bb) Staatsrechtliche Vereinbarungen (Art 15a B-VG) 81
cc) Kooperation in öffentlich-rechtlichen Körperschaften 81
dd) Kooperation in Beiräten und Kollegialbehörden 82
c) Kooperation in privatrechtlichen Formen 82
d) Kooperation auf politischer und administrativer Basis 84
aa) Konferenzen auf Regierungs- und Verwaltungsebene 84
bb) Transnationale Kooperation 85
cc) Absprachen, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik 86
dd) Beratungs- und Begutachtungsrechte 87
ee) Kooperation und Koordination im Verwaltungsverfahren 87
ff) Gemeinschaftliche Informationssysteme 88
e) Kooperation durch finanzielle Förderungsprogramme 88

7. Die Stellung der Gemeinden 89
a) Grundsätzliche Voraussetzungen 89
b) Die verfassungsrechtlichen Funktionen der Gemeinden 91
aa) Hoheitsaufgaben 91
(1) Der „eigene Wirkungsbereich" 91
(2) Der „übertragene Wirkungsbereich" 92
bb) Wirtschaftliche Autonomie 93
cc) Budget- und Abgabenhoheit 94
c) Die verfassungsrechtliche Organisationsstruktur der Gemeinde 95
aa) Die relative Unabhängigkeit 95
bb) Die Staatsaufsicht 96
cc) Die demokratische Binnenstruktur der Gemeinde 97
d) Gemeindeverbindungen, Staatsbeauftragung, Gemeindestrukturreform 99
aa) Gemeindeverbindungen 99
bb) Staatsbeauftragung 101
cc) Gemeindestrukturreform 101
e) Die Sonderstellung der Bundeshauptstadt Wien 102

8. Die nicht-territoriale Selbstverwaltung und andere Formen ausgegliederter Staatsverwaltung 102
a) Die nicht-territoriale Selbstverwaltung 103
aa) Die funktionelle Beschränkung des eigenen Wirkungsbereiches 103
bb) Weisungsfreiheit, Körperschaft öffentlichen Rechts, Finanzautonomie . 104
cc) Demokratische Binnenstruktur 104

Seite

dd) Staatsaufsicht ... 105
ee) Die praktisch-politische Bedeutung ... 105
b) Andere Formen ausgegliederter Staatsverwaltung ... 107
aa) Fonds, Anstalten, Stiftungen, Körperschaften öffentlichen Rechts ... 107
bb) Universitäten und Hochschulen ... 107
cc) Weisungsfreie Verwaltungsbehörden anderer Art ... 108
dd) Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte ... 108

III. DER HISTORISCHE HINTERGRUND DER GELTENDEN FINANZORDNUNG ... 111
1. Die Ursprünge in der österreichisch-ungarischen Monarchie ... 111
2. Finanzieller Staatsnotstand und föderalistische Ansätze in der Ersten Republik 112
3. Die Finanzordnung des ,,Großdeutschen Reiches" ... 115
4. Die ,,Austrifizierung" der reichsdeutschen Finanzordnung ... 116

IV. DIE LEITENDEN PRINZIPIEN DER GELTENDEN FINANZVERFASSUNG ... 119
1. Die selbständigen Systemgrundlagen der Finanzverfassung ... 119
a) Das hinkende Drei-Partner-System ... 119
b) Die Abgabe und der Abgabenertrag als Grundlage der Kompetenzverteilung im Finanzwesen ... 122
c) Die ,,staatsrechtlichen Abgabenformen" als besondere Typen der Kompetenzverteilung ... 123
d) Die Begründung der Abgabenhoheit und Ertragshoheit durch den einfachen Bundesgesetzgeber ... 125
e) Die Begründung der Abgaben- und Ertragshoheit durch den einfachen Landesgesetzgeber ... 126
f) Abgabenhoheit und Ertragshoheit ... 127
g) Die Verfassungsgrundlagen der ,,Transfers" ... 131
h) Die Vorzugsstellung des Bundesgesetzgebers ... 135
aa) Ordnung der Abgabenzuweisung und Abgabenteilung (Finanzausgleich) ... 136
bb) Vorbehalt der Erhebung und Verwaltung ,,überlassener Abgaben" ... 136
cc) Unbegrenzte Transferhoheit ... 137
dd) Schutz bestehender Bundesabgaben ... 137
ee) Besonderes Einspruchsrecht gegen Landes-Abgabengesetze ... 138
ff) Besondere Eingriffsermächtigungen der Bundesgesetzgebung ... 138
i) Besondere Anordnungs-, Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse der Bundesverwaltung ... 138
2. Die Systemgrundsätze der Verknüpfung von Staatsverfassung und Finanzverfassung ... 139
a) Die Kostentragungsregeln ... 140
b) Die ,,Aufgaben" der Gebietskörperschaften als Zurechnungsmaßstab ... 141
c) Der Lasten- und Leistungsfähigkeitsausgleich (Finanzausgleichsgerechtigkeit) ... 145
d) Rechtliche Garantien gegen Eingriffe in den Finanzausgleich ... 147
3. Die Ausnahmestellung der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung ... 148
a) Zur Begriffsbildung ... 148
b) Die Verfassungslage ... 150

Seite

c) Die Konsequenzen für Finanzverfassung und Finanzausgleich 153
d) Machtverteilung, Verflechtung und Konkurrenz in der Förderungsverwaltung 155
e) Die Privatwirtschaftsverwaltung als „tertiärer Finanzausgleich" 156

V. GRUNDZÜGE DES GELTENDEN FINANZAUSGLEICHS 157
1. Allgemeine Struktur 157
a) Begriffliche Abgrenzungen 157
b) Rechtsform und politische Konventionalregel 157
c) Inhalt des Finanzausgleiches 159
d) Vertikaler – Horizontaler Finanzausgleich 160
2. Der Vertikale Finanzausgleich 161
a) Die Einordnung der Abgaben in die staatsrechtlichen Haupt- und Unterformen 161
b) Die ausschließlichen, gleichartigen und Zuschlags-Abgaben 163
c) Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben 166
d) Die öffentlich-rechtlichen Transfers („Sekundärer Finanzausgleich") 171
3. Der horizontale Finanzausgleich 173
a) Der Ausgleich unter den Ländern 173
b) Der Ausgleich unter den Gemeinden 175
4. Sonderformen des Finanzausgleiches („tertiärer Finanzausgleich") 179
a) Privatrechtliche Formen 179
aa) Sondergesellschaften (Vereine) zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben 180
bb) Privatrechtliche Fonds 180
cc) Vertragliche Finanzierungsregelungen 180
dd) Vorfinanzierung 180
b) Staatsrechtliche Vereinbarungen 181
aa) Allgemeine Abkommen 181
bb) Regionale Abkommen zwischen Ländern 181
cc) Abkommen zwischen Bund und einzelnen Ländern 181
c) Öffentlich-rechtliche Gemeindeverbindungen 182

VI. INTRASYSTEMATISCHE NEUORDNUNG DER FÖDERALISTISCHEN FINANZVERFASSUNG 183
1. Allgemeine Voraussetzungen 183
2. Die Formulierung der „öffentlichen Aufgaben" (Aufgaben der Gebietskörperschaften) 184
a) Die öffentliche Aufgabe als Ergebnis des politischen Prozesses („Aufgabenformulierung") 184
aa) Gesetzliche Verpflichtung durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber . 185
bb) Vollziehung auf Grund der Gesetze 186
cc) Privatwirtschaftsverwaltung 187
dd) Budgetbeschlüsse der Volksvertretungen 188
3. Die Finanzierung der öffentlichen Aufgabe im Finanzausgleich 188
a) Die Quantifizierung des Finanzbedarfes der Gebietskörperschaften 189
b) Die Ausgleichsfunktion als selbständige politische Entscheidung 190
c) Die bundespolitischen Rahmenbedingungen 191

Seite

d) Verfassungspolitische Konsequenzen des Weges der „Aufgabendefinition" im Finanzausgleich ... 192
4. Verfassungsmäßige Begrenzung der Gestaltungsmacht des einfachen Bundesgesetzgebers im Finanzausgleich ... 193
a) Untauglichkeit der Formel des § 4 F-VG ... 193
b) Verfassungsrechtliche Garantie der Basisfinanzierung der Gebietskörperschaften ... 193
c) Verfassungsrechtliche Neuregelung der Kostentragung und Garantien des Lastenausgleichs bei Aufgabenübertragung ... 194
aa) Verbot der Kostenverschiebung und Kostenübernahme ... 194
bb) Lastenausgleichspflicht bei Begründung neuer Aufgaben anderer Gebietskörperschaften ... 195
d) Verfassungsrechtliche Schutzklausel gegen Einnahmeentfall ... 196
e) Unzulässigkeit der Zweckbindung von Ertragsanteilen ... 196
f) Verhandlungspflicht im Verfassungsrang ... 197
5. Verfahrens- und Organisationsreformen ... 197
a) Fachkommission und politischer Rat ... 198
aa) Expertenkommission zur fachlichen Beratung ... 198
bb) Finanzausgleichsrat ... 198
b) Zustimmungsrechte des Bundesrates ... 199
c) Öffentlich-rechtliche Gemeindevertretung in den Ländern ... 200
aa) Gemeindekammer ... 200
bb) Mitwirkungsrechte ... 200
cc) Landes-Finanzausgleichsgesetz ... 200
6. Neuregelung der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften ... 201
a) Verbot genereller direkter Transfers im Finanzausgleich ... 202
b) Abschaffung der Schlüsselzuweisungen (§ 12 F-VG) ... 202
c) Beschränkung der Finanzzuweisung auf besondere Bedarfszuweisungen ... 202
d) Ersetzung der Zweckzuschüsse durch Gemeinschaftsfinanzierungen ... 203
e) Neuartige Verfassungsschranken für indirekte und privatrechtliche Transfers ... 203
7. Substanzielle Aufwertung der Abgabenhoheit der Länder ... 204
a) Die Notwendigkeit „eigener" Abgabenhoheit ... 204
b) Verfassungsrechtliche Verankerung der Abgabenhoheit ... 206
aa) Verfassungsrechtliche Verankerung der Allgemeinzuständigkeit ... 206
bb) Demonstrative Aufzählung wichtiger Landes-(Gemeinde-)Abgaben ... 207
cc) Schutzklausel der Landes-(Gemeinde-)Kompetenzen ... 207
c) Abbau der „Bevormundungen" durch die Bundesgesetzgebung ... 207
aa) Doppelbesteuerung oder sonstige übermäßige Belastung ... 208
bb) „Anpassung an die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Steuerrechts" (§ 7 Abs 4 F-VG) ... 208
cc) „Verkehrs- oder Wirtschaftserschwerungen gegenüber dem Ausland" (§ 7 Abs 4 F-VG) ... 208
dd) „Verkehrs- oder Wirtschaftserschwerungen zwischen den Ländern" (§ 7 Abs 4 F-VG) ... 209
ee) „Verkehrserschwerende Belastung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen" (§ 7 Abs 4 F-VG) ... 209
ff) „Schädigung von Bundesfinanzen" (§ 7 Abs 4 F-VG) ... 209

Seite

gg) Eingriffe in die Landesabgabenhoheit zugunsten der Gemeinden (§ 7 Abs 3 und 5 F-VG) ... 210
hh) Verbot von Abgaben gegen die Grundsätze des Art 4 B-VG ... 211
ii) Verbot der Einhebung bestimmter Verbrauchssteuern (§ 8 Abs 4 F-VG) ... 211
jj) Verbot konkurrierender Landesabgaben (§ 8 Abs 3 F-VG) ... 211
kk) „Unterdrückende Maßnahmen" (§ 9 F-VG) ... 212
ll) Besondere Lenkungs- und Kontrollbefugnisse des Bundes bei Transfers (§§ 12, 13, 15 F-VG) ... 212
d) Prüfung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit zentralisierter Finanzverwaltung ... 213
aa) Bundesministerium für Finanzen ... 213
bb) Mittelbare Bundesverwaltung bzw Auftragsverwaltung ... 215
cc) Finanzverwaltung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder ... 216
8. Unmittelbare Demokratie und verfassungsrechtliche Schranken der Finanzordnung ... 217
a) Der Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Föderalisierung der Finanzordnung ... 217
b) Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte des Volkes ... 218
aa) Auf Gemeindeebene ... 219
bb) Auf Landesebene ... 219
cc) Auf Bundesebene ... 220
c) Verfassungsrechtliche Schranken der Budgethoheit ... 220
aa) Verfassungsrechtliche Begrenzung der Budgetdefizite ... 221
bb) Begrenzung der Kreditbeschaffung oder der Staatsverschuldung ... 221
cc) Verfassungsrechtliche Obergrenzen oder Verfahrensschranken der Besteuerung ... 221
d) Verankerung verfassungsrechtlicher Ziele von Finanzordnung und Finanzausgleich ... 222

VII. FÖDERALISTISCHE STRUKTURREFORM DES FINANZAUSGLEICHS .. 224
1. Drei föderalistische Grundentscheidungen ... 224
a) Steuerkonkurrenz statt Steuerkartell ... 224
b) Politische Finanzautonomie statt Alimentationsprinzip ... 226
c) Zweistufig koordinativer statt dreistufig hierarchischer Finanzausgleich ... 227
2. Die verfassungsmäßige Teilung der „großen" Abgaben ... 229
3. Ausbau des Zuschlagssystems ... 230
a) Allgemeine Erwägungen ... 230
b) Die Notwendigkeit des Anknüpfens an „große Abgaben" ... 231
c) Die verfehlten finanzpolitischen Argumente für bundeseinheitliche Steuersätze bei Einkommen- und Umsatzsteuer ... 232
aa) Konjunktur-(Stabilisierungs-)Politik ... 232
bb) Verteilungspolitik ... 233
cc) Allokationspolitik ... 234
d) Die „Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes" ... 235
e) Die Problematik einer länder-(gemeinde-)weise verschieden geregelten Mehrwertsteuer ... 236
f) Die Rationalität („Wohlfeilheit") der Steuererhebung und Steuerverwaltung 237

Seite

4. Die neuen Landesabgaben 238
a) Allgemeine Erwägungen 238
b) Umwandlung von ausschließlichen Bundesabgaben, die Transferzwecken dienen 239
aa) Der Wohnbauförderungsbeitrag 240
bb) Anteil für Wohnbauförderung 240
cc) Anteil für Katastrophenfonds 240
dd) Bundesabgaben zur Deckung der Kostentragung und Kostenersätze (§§ 2 und 3 FAG) 240
c) Gleichartige Abgaben zu ausschließlichen Bundesabgaben 241
d) Umwandlung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben 241
e) Energieverbrauchsabgabe und Verkehrslenkungsabgabe 242
f) Auflösung der Landesumlage im neuen Landesfinanzausgleich 244
5. Abbau des sekundären und tertiären Finanzausgleichs 245
a) Auflösung von „allgemeinen Transfers" 245
b) Aufhebung der „Schlüsselzuweisungen" 246
c) Neuordnung der „Bedarfszuweisungen" 246
d) Ersatz der Zweckzuschüsse durch Gemeinschaftsfinanzierungen 247
e) Die Kostentragung bei „mittelbarer Verwaltung" 248
f) Der Abbau des tertiären Finanzausgleiches in Form der Privatwirtschaftsverwaltung und finanztechnischer Maßnahmen 250

VIII. NEUORDNUNG DER PRIVATWIRTSCHAFTS- und FÖRDERUNGSVERWALTUNG 252
1. Die notwendigen Differenzierungen des Art 17 B-VG 252
a) Administrative Hilfsgeschäfte (Amtssachaufwand) 253
b) Subventionen an Private (Förderungsverwaltung) 253
c) Öffentliche Investitionen (Zweckaufwand) 254
d) Betrieb von Unternehmungen und Unternehmensbeteiligungen 254
e) Kosten- und Finanzierungsregelungen zwischen Gebietskörperschaften ... 255
2. Grundsätze einer verfassungsrechtlichen Neuordnung des Art 17 B-VG 256
a) Regionale Vollkompetenz für die Länder 256
b) Akzessorische Bundeskompetenz 257
c) Kooperation durch staatsrechtliche Vereinbarungen 259
3. Die Entflechtung der Förderungsverwaltung 261
a) Das Prinzip 261
b) Die Methode 262
c) Die Organisation und Verfahrensweise der Reform 263
d) Inhaltliche Reformziele als Konsequenz der Entflechtung 264

Abkürzungsverzeichnis

Abg	Abgeordnete
Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Anh	Anhang
AÖF	Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung
Art	Artikel
Bd	Band
BehÜG	Behörden-Überleitungsgesetz
BGBl	Bundesgesetzblatt
Blg	Beilagen
BM	Bundesminister (-ium)
BMF	Bundesminister (-ium) für Finanzen
Bürges	Bürgschaftsfonds-Gesellschaft mit beschränkter Haftung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVG	Bundesverfassungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, BGBl 1930/1, idF von BGBl 1984/296
bzw	beziehungsweise
dh	das heißt
EB	Erläuternde Bemerkungen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
Erk	Erkenntnis
ERP	European Recovery Program
etc	et cetera
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f (f)	folgend (e)
FAG	Finanzausgleichsgesetz 1979 (BGBl 1978/673 idF BGBl 1981/569 und 1982/644)
FA-ÜG	Finanzausgleichs-Übergangsgesetz (Regierungsvorlage in 99 BlgNR 5. GP)
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (BGBl 45)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBlÖ	Gesetzblatt für das Land Österreich
Gen	Genossen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GP	Gesetzesperiode
GZ	Geschäftszahl
HG	Herausgeber
hg	herausgegeben
idF	in der Fassung
KNV	Konstituierende Nationalversammlung
LAD	Landesamtsdirektor(en)
leg cit	legis citatae

LFBIS	Land- und forstwirtschaftliches Betriebsinformationssystem
LGBl	Landesgesetzblatt
lit	litera
MRK	Europäische Menschenrechtskonvention
NR	Nationalrat
oä	oder ähnliche(s)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
Parl	Parlamentarische
RGBl	Reichsgesetzblatt
Slg	Sammlung
sog	sogenannt(e, -er, -es)
StGBl	Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich
ua	und andere(s)
uä	und ähnliche(s)
uam	und andere(s) mehr
ÜG	Überleitungs (-gangs) gesetz
ULV	Umfassende Landesverteidigung
usw	und so weiter
uva	und viele(s) andere
Verh	Verhandlungen
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfGG	Verfassungsgerichtshofgesetz
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs
vgl	vergleiche
V-ÜG	Verfassungs-Überleitungsgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel
zit	zitiert

Verzeichnis der Tabellen

Seite

Tabelle 1 ..... 128/129
Tabelle 2 165
Tabelle 3 168
Tabelle 4 169
Tabelle 5 172
Tabelle 6 174
Tabelle 7 177
Tabelle 8 261

I. Föderalismus und Finanzordnung – Allgemeiner Überblick

1. Grundlegende Voraussetzungen

Die Finanzgewalt des Staates ist eine der entscheidenden Bedingungen und Äußerungsformen seiner *Souveränität;* sie nach den Grundsätzen der Staatsverfassung zu ordnen, ist daher Prüfstein der konstitutionellen Entwicklungsstufe eines Staatsrechts. Dennoch gibt es keine spiegelbildliche Übereinstimmung zwischen Staatsverfassung und Finanzverfassung in irgendeinem Bundesstaat der Welt. Die Gründe hiefür sollen zunächst in ihrer Eigenart als machtverhüllende Schlagworte und wirkliche Ordnungsgesetze kritisch differenziert und historisch erläutert werden, ehe versucht wird, in einem weiteren Schritt die besonderen Institutionen der bundesstaatlichen Finanzordnung, ihre autonomen Wertgrundsätze, Grundentscheidungen und Sachaufgaben in die Verfassungs- und Systemgrundlagen des demokratischen und sozialen Bundesstaates von heute zu integrieren. Denn um diese *Integration ohne Zerstörung der Lebensgesetze der Finanzordnung* kann es der Verfassungstheorie und Staatspraxis nur gehen; sie ist allerdings – wie sich erweisen wird – eine Herkulesarbeit besonderer Art, die zu vollenden noch nie und nirgends gelungen ist.

a) Der umfassende Ordnungsbereich der Finanzverfassung

Die föderalistische Finanzordnung oder „Finanzverfassung" im ökonomisch-politologischen Sinne (der die „Finanzverfassung" im staatsrechtlichen Sinne im allgemeinen nicht vollständig entspricht) darf nicht isoliert als Ordnung des *Steuerwesens* und *Finanzausgleichs* im Bundesstaat verstanden werden. Schon die „Klassiker" der föderalistischen Finanzverfassung haben dagegen klargestellt, daß die „Finanzverfassung" (nicht der „Finanzausgleich") sich auf die Ordnung des *Geldwesens* und den Ablauf der Finanzvorgänge in der staatlichen *Haushalts-, Vermögens-* und *Schuldenwirtschaft* in gleicher Weise wie auf das *Steuerwesen* des Staates und der öffentlichen Gemeinwesen („Parafisci") beziehe (vgl den bisher umfassendsten Überblick zur Entwicklung des Begriffes „Finanzverfassung" bei ULSENHEIMER 1969). Es bedarf keiner besonderen „monetarischen" Fiskaltheorie, um die Abhängigkeit, ja Spiegelbildlichkeit aller Wirtschaftsvorgänge in Geldbeziehungen und im *Geldwert* zu erkennen, von dessen Stabilität oder Veränderungen auch die Finanzgewalt des Bundes und der Länder und die Finanzautonomie der Gemeinden völlig abhängig sind. *Konjunkturpolitik* durch Budgets und öffentliche Schuldengebarung sind heute zu zentralen Ordnungsfragen des Finanzwesens geworden, welche die klassischen Funktionen und Formen der finanziellen „Selbstausstattung des Staates" (Mittelbeschaffung) zu überlagern und zu relativieren drohen. Eine Finanzordnung, welche diese Fragen ungeregelt läßt, ist daher heute undenkbar – wenngleich nicht immer formelle Regeln des *Finanzverfassungsrechts* (deren Bedeutung durch sie relativiert werden) dafür bestehen (SCHMITZ 1983). Finanzordnung ist aber nicht nur ein Teil der *Wirtschaftsverfassung,* sondern entscheidet auch über die Struktur der *Sozialstaatlichkeit:* Finanzielle Funktionen und Beziehungen

der Gemeinwesen untereinander und zu den Bürgern bestimmen das öffentliche Leistungs- und Anspruchsniveau.

Man wird daher zusammenfassend jene theoretischen Konzeptionen des Finanzsystems und Finanzausgleiches als richtig erkennen müssen, welche dazu nicht nur die finanziellen Fragen der *Einnahmen*-Beschaffung und -Verteilung, sondern auch die Verteilung von *Staatsaufgaben* auf verschiedene finanzpolitische Entscheidungsträger regeln (BÖS 1980, 717; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 124; MATZNER 1977, 8ff; THÖNI, in: Esterbauer-Thöni 1981, 90ff; gleich übrigens auch schon PFAUNDLER 1931, 2).

Die vorliegende Untersuchung wird gleichfalls von einem umfassenden, die öffentlichen Aufgaben einschließenden Begriff der Finanzordnung ausgehen (siehe insbesondere die Untersuchungen über die Zusammenhänge zwischen „Aufgabenformulierung" und Finanzhoheit). Allerdings wird – im Sinne der Themenstellung – auf eine intensivere Untersuchung der derzeit in Österreich herrschenden verfassungsrechtlichen *Aufgabengliederung* und ihrer möglichen Reform im Sinne des „ökonomischen Föderalismus" im allgemeinen nicht eingegangen. Die einzige Ausnahme bildet hier der Bereich der sogenannten *„Privatwirtschaftsverwaltung"* (Art 17 und 116 Abs 2 B-VG). Ohne deren inhaltliche Diskussion und Reformüberlegungen kann in Österreich Finanzverfassung und Finanzausgleich überhaupt nicht behandelt werden.

b) Die Finanzgewalt als „wirkliche Macht"

Wo immer man die Probleme der Finanzordnung angeht, stößt man sehr bald auf eine *typische Schranke des normativen Denkens,* die an die traditionellen Kategorien der Militärgewalt und ihrer Argumentationsweise oder die Diskussionen um Notstand und Ausnahmezustand erinnern. Es ist nicht nur die *wirkliche Macht des Geldes,* die hier über alle verfassungsmäßigen Schranken und Gliederungen hinweg regiert und deren „unerbittliche Notwendigkeiten" im Zeichen stets erneuerter Finanzkrisen viele gelehrte Apologeten finden. Das Finanzverfassungsrecht ist seiner ganzen Konstruktion nach mit Recht als ein *„Katalog von Verfassungsausnahmen"* bezeichnet worden (WACKE 1950), das vielfach historischen Ordnungskonzepten entspricht (HETTLAGE 1956, 13, spricht von der *„Traditionskompanie Preussens";* für Österreich wäre zusätzlich ein buntes Gemisch zentralbürokratischer Traditionen von Österreichisch-Schlesien bis Großdeutschland aufzudecken).

Daneben gibt es aber auch durchaus „moderne" Gründe für die verfassungsrechtliche Randlage der Finanzordnung, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird: Die innere Einheitlichkeit und „Ergiebigkeit" des Steuersystems und seine möglichst rationale, die Wirtschaft „schonende" Verwaltung lassen viele theoretisch denkbare Ausgestaltungen im Sinne idealer Entsprechung von Verfassungsprinzipien praktisch ganz undurchführbar erscheinen. Die unübersteigbaren Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft – zumal an den allerwärts festzustellenden „Grenzen des Wachstums" – machen viele Einfälle aus der „Traumfabrik des Staatsrechts" (HETTLAGE 1956, 6) in der rauhen Wirklichkeit

des politischen Bargaining und der Expertenherrschaft des Finanzausgleichs zu völlig unwirksamen „Pseudonormen".

Die vorliegende Untersuchung trägt dieser Struktur der Finanzordnung Rechnung, indem sie die Erfahrungen der politischen Praxis mit der Finanzgewalt als reale Macht ernst nimmt und ihre Wirkungsbedingungen – welche Finanzwissenschaften und Politologie seit langem untersuchen – mit den grundlegenden normativen Prinzipien der Verfassung in Einklang zu bringen sucht. So wie die rechtsstaatlich-liberale Verfassung politische Macht in Verfahren, Funktionen und Kontrollen ständig neu einzubinden hat – und daraus ihr „Leben" schöpft – muß auch die Finanzverfassung den *„Ausnahmezustand der Finanzgewalt"* beenden und Finanzgewalt in konsequenter Weise als *politischen Prozeß* des föderalistisch-demokratischen Verfassungsstaates neu formulieren. Darin liegt die Absage an die Herrschaft der Grundsätze des MACCHIAVELLI in der Finanzordnung und die Aufhebung der *„historischen Tragik"* eines Festhaltens an Verfassungsgrundsätze und Verfassungsverfahren im Finanzwesen (HETTLAGE 1956, 30f; vgl dagegen die Theorie der *„konstitutionellen Neuordnung"* der Finanzgewalt bei BRENNAN/BUCHANAN 1980).

c) Die immanenten Ordnungsgrundsätze des Finanzwesens

Das Finanzwesen des modernen Staates ist ein in Jahrhunderten gewachsenes autonomes Ordnungssystem, das auf bestimmten Ordnungsgrundsätzen, Ordnungskategorien und Ordnungszielen aufbaut, die in ihrem Zusammenhang nur schwer veränderbar sind und daher auch der bundesstaatlichen Finanzordnung weithin vorgegeben erscheinen. Dies umso mehr, als die hier maßgebenden *verfassungsrechtlichen* Normen ihrerseits hauptsächlich von Finanzexperten geschaffen und von ihnen in Theorie und Praxis ständig weitergebildet werden.

aa) Abgabe- und Budgethoheit

Die Grundlage des modernen Finanzwesens und zugleich der Ausdruck der Souveränität der Finanzgewalt sind die Kategorien *„Abgabe"* oder *„Steuer"* einerseits und die *„Budgethoheit"* oder selbständige *Ausgabenverantwortung* andererseits.

Die Abgabe oder Steuer ist eine zwangsbedrohte Geldleistungsverpflichtung *allgemeiner Art,* die im letzten das Typische der öffentlichen Ordnung und Staatlichkeit (mit-)begründet (MERKL 1927, 293ff: Staat als Finanzierungssystem). Die eigentlich charakteristische Form des modernen Finanzwesens ist die *„Steuer"* – als Opferanspruch ohne spezielle Entgeltlichkeit – während die *„Gebühren"* oder *„Beiträge"* – die vom Äquivalenzprinzip beherrscht sein sollen – dagegen finanzpolitisch eher früheren Epochen entsprechen, wenngleich sie im Rahmen von Lenkungsaufgaben und speziellen Finanzierungssystemen heute wieder eine zunehmende, die Budgethoheit aushöhlende Bedeutung gewinnen.

Der allgemeinen *„Einnahmenhoheit"* des Staates auf der Grundlage des umfassenden „Steuerschuldverhältnisses" seiner Bürger entspricht die Dispositionsfreiheit

mit öffentlichen Mitteln im *Staatshaushalt* als eigentlicher Prüfstein staatlicher Souveränität. In der Auseinandersetzung zwischen Monarch und ständischem, später bürgerlichem, Parlament sind alle Kategorien des modernen Haushaltswesens und Haushaltsrechtes entwickelt worden. Ihre ,,klassische" Überlagerung durch Vollmachtsansprüche der Regierung bzw des Finanzministers und ihre ,,moderne" Entfunktionalisierung durch Planungs-, Leistungs- und Finanzierungssysteme der Wirtschafts-, Sozial- und Stabilitätspolitik im Kooperations- und Fondsstaat der Gegenwart, aber auch in überstaatlichen Wirtschafts- und Finanzordnungssystemen zeigen in untrüglicher Weise Verlagerungen und Brüche der Staats- und Organsouveränität an.

bb) Die Einheit des Steuersystems und der Finanzgewalt

Die Vielzahl der theoretisch denkbaren Steuerformen und Steuergegenstände – die durch das sogenannte ,,Abgabenerfindungsrecht" sogar inhaltlich unbegrenzt wäre – darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß alle Steuerquellen miteinander zusammenhängen, weil sie in Wahrheit einer einzigen Steuerquelle entspringen: Der ,,Steuerkraft" (richtiger ,,Steuerwilligkeit") der Individuen, die ihrerseits wieder abhängig ist von der Art der Besteuerung: Erreicht die Besteuerung ein bestimmtes Maß, so reagieren die Individuen auf die Besteuerung durch geringeren Arbeitseinsatz (direkte Steuern), durch niedrigeren Konsum (indirekte Steuern) oder insgesamt durch Ausweichen in die Schattenwirtschaft (vgl BÖS, in: Bombach/-Gahlen/Ott 1982, 354ff). Praktisch sind die Steuerformen daher klar begrenzt, abhängig von Wechselwirkungen und aus steuerökonomischen Gründen der ,,Ergiebigkeit", Rationalität der Erhebung und nicht zuletzt im Hinblick auf Steuerwiderstände und Umgehungsmöglichkeiten heute auf wenige ,,klassische" Grundtypen – Abgaben auf Güterzeugung, Verkehr und Verbrauch – reduziert worden.

Die Zusammenhänge zwischen den Steuerquellen und die wirtschaftlichen Rückwirkungen der Besteuerungsformen machen das Finanzwesen zur ,,nationalen" Einheit, selbst wenn mehrere selbständige Steuerhoheiten im Staate bestehen. Da die Finanzgewalt ihrerseits von den Wechselwirkungen der Steuerquellen und Wirtschaftsvorgänge abhängig ist, muß letztlich auch sie in einem nationalen Wirtschaftssystem als Einheit gesehen werden, wenngleich mehrere ,,Teilhaber" oder Träger der Finanzgewalt bestehen mögen. In der Erkenntnis dieser Zusammenhänge zwischen (begrenzten) Gesamtaufkommen, Steuerkraft der Wirtschaft und Notwendigkeit der ständigen Anpassung des Gesamtbedarfes aller öffentlichen Haushalte untereinander und im Verhältnis zum Gesamtaufkommen liegt das eigentliche Bewegungsgesetz einer föderalistischen Finanzordnung.

cc) Wettbewerbsgleichheit und Chancengleichheit

Die Einheitsansprüche der Wirtschaft und der Bürger an jede Form einer gegliederten Finanzgewalt gehen aber noch weiter: Eine prinzipiell marktwirtschaftlich orientierte Volkswirtschaft muß Gleichheit der *Wettbewerbsbedingungen* im nationalen und multinationalen Wirtschaftsraum fordern (RUPPE 1977, 75). Das be-

dingt zwar nicht unbedingt gleichartige Abgaben, aber doch jedenfalls gleichmäßige Steuerbelastung und Steuerentlastung der Wirtschaftsvorgänge und Freiheit von Wirtschaftsschranken („Zwischenzollinien", Art 4 B-VG) innerhalb derartiger Wirtschaftsräume. Regionale und lokale Unterschiede der Besteuerung und Subventionierung – die sich aus der Verschiedenheit von Finanzkraft, Finanzbedarf und politischen Grundsatzentscheidungen in den Gebietskörperschaften von selbst einstellen würden – werden durch diesen „eifersüchtigen Gleichheitsdrang der Wirtschaft" (HETTLAGE 1956, 21) drastisch reduziert und teilweise sogar international, in zwischenstaatlichen Wirtschafts- und Marktordnungssystemen nivelliert.

Diesem Anspruch auf Gleichheit der Steuerbelastung entspricht andererseits – vor allem im Bereich der europäischen Bundesstaaten – die Vorstellung einer *Anspruchsgleichheit* der Bürger im gesamten Staatsgebiet. Ein gleichmäßiger Verwaltungs- und Leistungsstandard ist in vielen Bereichen des Sozial- und Umweltgestaltungsstaates zum Ideal geworden, das lokale oder regionale Differenzierungen nur mehr als Störungen und Titel für Harmonisierungs- und Ausgleichsleistungen empfindet. Allerdings haben sich in dieser Hinsicht sehr viele *zentralistische* Ordnungsvorstellungen und Planungsideologien als ökonomisch und politisch unerfüllbare Versprechen auf Kosten der demokratischen Freiheit und der politischen Wertvorstellungen des Föderalismus entpuppt. Dennoch bleibt die Herstellung einer angemessenen Gleichheit der Lebensverhältnisse eine der Grundaufgaben der modernen Finanzordnung, die indessen nicht gegen Bundesstaat und Autonomien wirken muß, sondern – wie die ökonomische Theorie der Föderalismus erweist (siehe unten) – unter Beachtung ihrer Wirkungsgesetze und eigentümlichen Institutionen auch hier in optimaler Weise zu verwirklichen ist.

dd) „Beweglichkeit" und „Starrheit" der Finanzordnung

Das Finanzsystem und seine Gliederungen stehen unter einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis zwischen Anforderungen der Stabilität und raschen Anpassungsfähigkeit an wechselnde Wirtschaftsbedingungen und öffentliche Aufgaben.

An *Stabilität des Finanzsystems* sind sowohl Steuerpflichtige als auch Leistungsempfänger, vor allem aber die Gebietskörperschaften, die sich Steuern und Steueraufkommen zu teilen haben, interessiert. Aber eine derartige Stabilität ist in der Finanzordnung praktisch nie gegeben, weil sich die öffentlichen Aufgaben und Lasten, aber auch die Finanzkraft der Gebietskörperschaften und die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Besteuerung ununterbrochen wandeln.

Diese *Dynamik des Finanzwesens* wird noch ungemein verstärkt durch die konjunktur- und beschäftigungspolitischen Ansprüche, die an die Finanzpolitik und Geldwirtschaft heute ständig neu gestellt werden. Zusammen mit den zuvor erwähnten Ansprüchen auf interregionale (interlokale) Harmonisierung des öffentlichen Leistungsniveaus, den mannigfachen Strukturkrisen der sich wandelnden Industriegesellschaft und den immanenten Bewegungsströmen einer föderalistisch gegliederten Finanzordnung machen diese Erwartungen und Ziele der modernen Fi-

nanzpolitik jeden Versuch einer Fixierung von Rechtsansprüchen oder Zuständigkeiten außerordentlich schwierig und für „Umgehungsgeschäfte" anfällig.

Dennoch hat sich – nach einer Phase hektischer zentralstaatlicher Expansion und Dynamik – heute die Auffassung durchgesetzt, daß es sowohl im Steuerwesen als auch in der föderalistischen Gliederung der Finanzgewalt neben gewissen „beweglichen" Teilen klar abgegrenzte *verfassungsrechtliche* Positionen geben kann und soll. (So vor allem die *Schweizer* Totalreform-Pläne, vgl *Verfassungsentwurf* und *Bericht* der Expertenkommission 1977; aber auch die geltende *deutsche* Finanzverfassung; RUPPE 1977, 89 ua.) Die vorliegende Untersuchung wird auf diesem Konzept einer Teilung zwischen relativ „starren" und relativ „beweglichen" Finanzsystemen die wichtigsten Reformvorstellungen aufbauen. (Siehe VI. und VII. Hauptstück der Untersuchung.)

ee) Einheitlichkeit und Pluralität der Finanzpolitik

In Systemen gegliederter Finanzgewalt besteht auch ein unaufhebbares Spannungsverhältnis zwischen den Grundsätzen der Einheitlichkeit und des Pluralismus der Finanzordnung.

Der *Pluralismus* ist das vorherrschende, verfassungsrechtlich im System von Bundesstaat und Gemeindeautonomie begründete Prinzip, das sich in vielfältigen Gliederungen der Budgethoheit und der freien Verfügbarkeit über eigene Einnahmen aus Abgaben oder Abgabenteilen (Verbundsystem) äußert.

Die *Einheitlichkeit* der Finanzpolitik wurde in den letzten Jahrzehnten in stereotyper Weise mit der Notwendigkeit zentraler Konjunktur-(Stabilitäts-), Geld- und Verteilungspolitik begründet (HALLER, ZfgesSt 1960, 47ff; HANUSCH, in: Bohley/Tolkemitt 1979, 364; MUSGRAVE 1959, 131f, 179ff; MUSGRAVE/MUSGRAVE 1973, 595ff; OATES 1972, 3ff; VAN DER BELLEN 1980, 82; FREY 1977, 78ff, 81ff).

Abgesehen von der Frage, ob diese Position immanenter finanzwissenschaftlicher Kritik standhält (DAFFLON, in: Caroni/Dafflon/Enderle 1978, 129ff) und nicht empirisch durch Analysen der Ausgaben der Länder und Gemeinden widerlegt werden kann (LEHNER/SOCHER 1982; SCHMIDJELL 1976; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 158), bleibt festzuhalten, daß eine finanzwissenschaftliche Analyse auch unter Beachtung *verfassungsmäßiger* Strukturen wissenschaftlich einwandfrei durchführbar ist (BUCHANAN, in: Kirsch 1977, 61ff). Sieht die Verfassung finanzpolitischen *Pluralismus* in der Stabilitäts- und Verteilungspolitik vor, kann die Finanzwissenschaft zwar theoretisch dessen Abschaffung fordern, sie kann aber auch geeignete Instrumente der *Koordination* entwickeln (RUPPE 1977, 91ff; DERSELBE, Quartalshefte 1978, 77ff). Dies umso mehr, als die Zentrale regelmäßig über die größere Finanzmasse und die damit möglichen Steuerungs- und Einflußmöglichkeiten (Programme, Zuschüsse, Gemeinschaftsfinanzierungen) verfügt und damit sowie im Wege der Geld-(Zins-, Kredit-, Währungs-)Politik, der „gro-

ßen" nationalen Abgaben, ihrer Gestaltung und Bewirtschaftung und über zahlreiche andere Instrumente zentraler Finanzpolitik (etwa: Genehmigungspflicht von Auslandsverpflichtungen oder Devisenbewirtschaftung, Bank- und Wirtschaftsaufsicht, Kapitalmarktlenkung uä) pluralistische Strukturen der Finanzverfassung ohnehin wirksam einzuebnen vermag.

d) Die Hauptaufgaben der föderalistischen Finanzverfassung

Der föderalistischen Finanzverfassung kommt die Aufgabe zu, die extrakonstitutionelle Stellung des Finanzwesens, die in den vorigen Kapiteln dargelegt wurde, zu überwinden, ohne dabei ihr sachgemäßes Funktionieren zu zerstören. Es müssen dabei naturgemäß (verfassungsrechtliche) Kompromisse zwischen unaufhebbaren politischen Wertvorstellungen, sozialen Gerechtigkeitsansprüchen und autonomen Sachgesetzlichkeiten des Finanzwesens geschlossen werden. Außerdem kann sich die Finanzordnung, wie alle staatlichen Einrichtungen, nur auf Grund der jeweiligen nationalen und historischen Tradition in arteigenen Institutionen entwickeln, die – wegen der in ihnen aufgehobenen politischen Kompromisse – nur schwer nach abstrakten Grundsätzen oder Modellen veränderbar sind. Dennoch lassen sich *typologische* Aussagen über Hauptaufgaben einer Finanzverfassung im Bundesstaat mit Gemeindeautonomie treffen, die für alle derartigen Systeme gelten.

aa) Die Teilung der Finanzgewalt in autonome Einnahme-Ausgabe-Verantwortungen

Die wichtigste und zugleich schwierigste Funktion der föderalistischen Finanzverfassung ist die „*Teilung der Finanzgewalt*" entsprechend der bundesstaatlichen und gemeindeautonomen Aufgabengliederung. Die Grundprinzipien – die sich auch im österreichischen F-VG 1948 als Rechtsgrundsätze positiviert finden (dazu PFAUNDLER 1947, 50) – sind dabei klar und einfach:

Jede Gebietskörperschaft hat die volle *Kostenverantwortung* für ihre öffentlichen Funktionen und Anspruch auf *eigene Abgaben* oder frei verfügbare *Abgabenerträge*, um ihre öffentlichen Funktionen *autonom* zu finanzieren.

Diese einfachen Grundsätze zu verwirklichen, hat aber in allen föderalistischen Systemen zu Einrichtungen der Abgabenzuweisung und Abgabenaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften geführt, die auf Grund historischer und praktischer Entwicklungen so kompliziert geworden sind (siehe das folgende Kapitel), daß von den ursprünglichen Grundsätzen darin fast nichts mehr zu erkennen ist. Dies trifft besonders dann zu, wenn Regelungen über die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften periodisch *ausgehandelt* werden: Hier entscheiden dann Verhandlungspositionen, Taktik und politisches Gewicht der Verhandlungspartner über ihre „Erfolge" mehr als alle abstrakten Prinzipien der Finanzausgleichsgerechtigkeit.

Die vorliegende Untersuchung hat aus dieser Tatsache, die auch in der *politischen* Dimension der Ausgabenverantwortung für die jeweiligen „öffentlichen Aufgaben"

begründet ist, den Schluß gezogen, daß nur ein substantieller Bestand an „eigenen Abgaben" und eine Rationalisierung des *Verfahrens* des Finanzausgleiches den eingangs erwähnten Grundsätzen zum Durchbruch verhelfen kann (siehe das VI. Hauptstück dieser Untersuchung).

bb) Die Harmonisierung der Finanzautonomien

Untrennbar mit den zuvor erwähnten Grundsätzen der Teilung der Finanzgewalt im föderalistischen System sind die Forderungen nach *Harmonisierung* der so entstandenen Teilgewalten nach bestimmten normativen Richtlinien und Wertvorstellungen verbunden. In der Regel bestehen im Bundesstaat zwei Ebenen der Harmonisierung: auf *nationaler Ebene* bezüglich der Länder und auf *Länderebene* bezüglich der Gemeinden.

Harmonisiert werden sollen einerseits die *Einnahmen* der Gebietskörperschaften nach einem bestimmten Standard des Finanzbedarfes und der Finanzkraft, um interregionale (interlokale) Gefälle zwischen „armen" und „reichen" Gebieten, aber auch Leistungsdifferenzierungen, Spillovers, Sonderbelastungen uä auszugleichen.

Auf der *Ausgabenseite* sollen eine gleichmäßige Versorgung und Verwaltung der Bevölkerung, ein vergleichbares Niveau an kulturellen, erzieherischen und sozialen Leistungen, ähnlicher Umweltschutz, wirtschaftliche Förderung uä („Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse") sichergestellt werden. Die Instrumente der Harmonisierung, die im folgenden Kapitel beschrieben werden, sind Abgabenzuweisung und -teilung sowie Zuschüsse, nationale oder regionale „Programme", Gemeinschaftsfinanzierungen uä.

Das Hauptproblem der finanziellen Harmonisierung im Föderalismus ist, daß dadurch die *Selbständigkeit* der autonomen Finanzgewalten und die sich auf Grund dieser Selbständigkeit ergebenden *Differenzierungen* reduziert werden. Damit wird aber gleichzeitig der Lebensnerv des finanziellen Föderalismus berührt: Ohne diese Selbständigkeit und Differenzierungsmöglichkeit gibt es weder Aufgaben- und Ausgabenautonomie, noch die spezifischen föderalistischen Wettbewerbs- und Allokationsprozesse, welche die eigentliche Leistung des ökonomischen Föderalismus sind (siehe dazu den 3. Abschnitt dieses Hauptstückes).

Andererseits kann kein Zweifel daran bestehen, daß *zu große* Leistungs- und Belastungsunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften, die im Laufe der Entwicklung selbstverstärkend zu immer größeren Wohlstands- und Kulturgefällen, zu Entvölkerungsproblemen und zu unerwünschten Ballungen führen, in einem einheitlichen („nationalen") Wirtschafts- und Lebensraum, wie ihn das föderalistische System gewährleisten soll, unerträglich wären und daher harmonisiert werden müssen. Eine zu weitgehende Harmonisierung führt allerdings zum *„geschlossenen Kartell der Finanzgewalten"*, ein System, das sich in seiner expansiven Wirkung gegenüber dem Bürger von zentralistischer Finanzpolitik nur wenig unterscheidet (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 184f).

cc) Politische Steuerung des Systems

Erkennt man, daß die staatliche Finanzgewalt in all ihren Gliederungen letztlich doch eine Einheit, ein „System" bilden soll (siehe oben), muß die föderalistische Finanzverfassung auch für eine integrierte *Steuerung* dieses Systems im Sinne einer politisch/rechtlichen Informations-, Normierungs- und Kontrollfähigkeit Sorge tragen.

Auszugehen ist dabei von der Tatsache, daß alle Formen und Typen des Föderalismus einen *Kompromiß* zwischen den Extremen völliger Autonomie der Gliedstaaten mit freiem Wettbewerb und Vertragsordnung einerseits und einer nationalen staatlichen Anordnungsgewalt mit Über/Unterordnung inkorporierter Gemeinschaften (Souveränitätsmodell) darstellen.

Auch in der föderalistischen Finanzordnung sind daher stets neben *dezentralisierten* Steuerungsmechanismen, das sind: Konkurrenz und Koordination der autonomen fiskalischen Teilgewalten, *einheitliche* Steuerungsfunktionen einer zentralen Richtlinien- und Anordnungsgewalt mit entsprechenden Aufsichts-/Kontrollfunktionen gegeben. Allerdings sollte im Wesen der föderalistischen Finanzverfassung das Überwiegen *autonomer* finanzieller Steuerung durch die Gebietskörperschaften in ihrem verfassungsmäßigen Wirkungsbereich und das Zurücktreten zentraler Steuerungsmöglichkeiten liegen. Freilich zeigt ein internationaler Vergleich föderalistischer Finanzordnungen einen deutlich stärkeren Anteil an zentralen Steuerungsfunktionen im Fiskalbereich als im Bereich der übrigen Staatsfunktionen. Dies ist offenbar auf die Kraft der oben beschriebenen Einheitstendenzen der Finanzgewalt und Wirtschaft zurückzuführen.

Umso wichtiger ist es vom verfassungsrechtlichen Standpunkt, die Grundstruktur der *Autonomie* der Finanzgewalten zu betonen und an den dieser Autonomie entsprechenden Steuerungstechniken der *Konkurrenz* und *Koordination* als primäre Organisationselemente festzuhalten (KIRSCH, in: Dreißig, 1978, 9ff; THÖNI, in: Esterbauer/Thöni 1981, 82; BRETON/SCOTT 1978, 31ff). Der Unterschied zwischen der „Selbständigkeit" der Länder (Gliedstaaten) und der Autonomie der Gemeinden (Selbstverwaltungskörper) bedingt auch entsprechende Unterschiede in den Aufsichts-, Steuerungs- und Kontrollbefugnissen, wobei die Länder Funktionen der „Zentrale" gegenüber den Gemeinden übernehmen. Soweit ein föderalistisches System zentrale Planungs-, Richtlinien-, Ausgleichs- oder Eingriffsfunktionen gegenüber autonomen Finanzgewalten vorsieht, muß im Sinne des föderalistischen Grundkonzeptes eine wirksame *Partizipation der Autonomien* an diesen Funktionen sichergestellt werden (RUPPE 1977, 93ff; vgl VI.2, 3 und 5).

2. Die theoretischen „Systeme" der föderalistischen Finanzordnung

Die föderalistische Finanzordnung hat in langjähriger Entwicklung typische Institutionen der Zuweisung und Aufteilung von Finanzmitteln entwickelt, die eigene, mit der Staatsverfassung oft nur wenig zusammenhängende „Systeme" bilden. Im deutschen Sprachraum hat sich für diese Systeme der Ausdruck „*Finanzausgleich*" ein-

gebürgert (KELLER, HdSW 3/1961, 541f; ULSENHEIMER 1969, 85; WEBER 1980, 171ff). Dieser Ausdruck wird von Wissenschaft und Gesetzgebung (Österreich: § 2 F-VG 1948; FAG 1979 uva) und Rechtsprechung in einer Reihe verschiedener Bedeutungen gebraucht, sodaß hier zunächst ein Überblick über die in dieser Untersuchung verwendeten Begriffe der verschiedenen „Arten" des Finanzausgleiches (in Übereinstimmung mit der in Österreich herrschenden Terminologie) geboten werden soll.

a) Die Terminologie des „Finanzausgleiches"

Der Ausdruck *„Finanzausgleich"* wird – vor allem von der Finanzwissenschaft – nicht nur für finanzielle Regelungen und Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften verwendet, sondern auch für das System der Aufteilung von Staatsaufgaben, was im juristischen Sprachgebrauch eher unüblich ist, aber – wie diese Untersuchung erweisen wird – für eine sinnvolle Behandlung der Finanzordnung ganz unabdingbar erscheint. Es werden demnach folgende Arten des Finanzausgleichs unterschieden:

aa) Aktiver Finanzausgleich

Die Verteilung von *Aufgaben* (Kompetenzen) oder – wie die moderne Schweizer Terminologie lautet – von *„öffentlichen Verantwortlichkeiten"* zwischen den Gebietskörperschaften. Dies ist gleichzeitig eine Verteilung von *Kosten* öffentlicher Aufgaben (Tätigkeiten) zwischen den Gebietskörperschaften.

bb) Passiver Finanzausgleich

Die Verteilung von Abgaben, Abgabenteilen, Besteuerungsrechten, Gebühren, Finanzzuweisungen und Zuschüssen, Umlagen, Kostentragungsrechten und -pflichten (Kostenübernahmen und -überwälzungen) uä. Dies ist eine Verteilung von *finanziellen Resourcen* (Finanzquellen und Finanzmittel bzw deren Äquivalente) zwischen den Gebietskörperschaften.

cc) Horizontaler Finanzausgleich

Finanzielle Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften derselben Type (finanzwissenschaftlich: „Ebene"), also zwischen Ländern oder Gemeinden untereinander. Dies können wiederum Regelungen der Aufgabenerfüllung, Kostenbeteiligung oder -übernahme oder der Harmonisierung von finanziellen Leistungen oder Besteuerungsrechten (zB Finanzkraftausgleich) sein.

dd) Vertikaler Finanzausgleich

Finanzielle Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften verschiedenen Typs („Ebenen"), also Bund–Länder, Länder–Gemeinden. Dieser Ausdruck wird hier verwendet, ohne die dahinter stehende Bundesstaatstheorie über- und untergeordneter Gebietskörperschaften („Staat" oder „Oberverband" und die „niederen Ge-

bietskörperschaften" oder ,,eingegliederte Verbände", dh Länder und Gemeinden) mit zu übernehmen.

Zu cc) und dd):

In aller Regel werden heute Elemente des horizontalen und vertikalen Finanzausgleiches miteinander kombiniert, vor allem im österreichischen FAG, das als vertikaler Finanzausgleich mit horizontalen Effekten bezeichnet wird, während ein eigener horizontaler Finanzausgleich hier nicht besteht (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 133).

ee) Primärer Finanzausgleich

Das ist die Verteilung von Besteuerungsrechten (Abgaben) und Abgabenteilen, Gebühren und Domäneneinkünfte (zB öffentliches Finanzvermögen, Unternehmungen, Monopole). Dies ist eine Verteilung der frei und unabhängig verfügbaren Finanzmittel, die voll der *Ausgabenhoheit* der berechtigten Gebietskörperschaft unterliegen. Die *Einnahmenhoheit* ist bei geteilten Abgaben ein abgeleiteter Rechtsanspruch, sonst ebenfalls ein ursprüngliches Vollrecht.

ff) Sekundärer Finanzausgleich

Das sind Zuweisungen und Zuschüsse, Kostenersätze oder Kostenüberwälzungen, Umlagen und Beiträge zu Gemeinschaftsfinanzierungen (*„Transfers"*, siehe IV.1.g und *Tabelle 1*), die den ,,primären" Finanzausgleich korrigieren. Diese Transfers sind in der Regel keine frei verfügbaren Budgetmittel der empfangenden Gebietskörperschaft, sondern unterliegen mehr oder minder starken Zweckbindungen und sind insofern Titel für Aufsichts- und Kontrollbefugnisse der gewährenden Gebietskörperschaft.

gg) Tertiärer (,,grauer") Finanzausgleich

Das sind Änderungen des ,,offiziellen" Finanzausgleiches und Korrekturen seiner Grundlagen oder Auswirkungen *außerhalb* des paktierten Finanzausgleiches (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 128; ANDROSCH und SMEKAL, in: Parl Enquete 1980, 15 und 60f). Diese Korrekturen des (primären und sekundären) Finanzausgleiches – die quasi einen *„tertiären"* Finanzausgleich bewirken – sind rechtlich und faktisch von sehr unterschiedlicher Qualität, daher oft nicht leicht einzuordnen und in ihrer Wirkung umstritten (vgl dazu die Beiträge in: MATZNER 1977, 361ff). Die wichtigsten Typen dieser Vorgänge sind dabei:

- *Finanzierungsregelungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zwischen Gebietskörperschaften:* Vertragliche Vor-, Gemeinschafts-, Leasingfinanzierungen, Einrichtung gemeinschaftlicher Gesellschaften, Fonds oder Anstalten uä. Derartige Fremdfinanzierungen kommen praktisch auf allen Gebieten der Verwaltung vor, insbesondere im Rahmen des Schulbaues, der Krankenanstalten, Straßen, Eisenbahnen, Kraftwerksbauten, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen, der Raumordnungs-, Infrastruktur- und Vollbeschäftigungspolitik, Kulturpflege uva.

- *Förderungen auf privatrechtlicher Grundlage oder auf Grund bloßer Budgetbeschlüsse:* Insbesondere Förderungen zwischen den Gebietskörperschaften (zB Regionalprogramme) oder Gemeinschaftsförderungen mit fixen Basisleistungen der mitbeteiligten Gebietskörperschaften; Direktförderungen in eigenen oder kompetenzfremden Aufgabenbereichen.

- *Änderungen von Gesetzen* („stiller Finanzausgleich") – in der Regel von Bundesgesetzen – innerhalb der Finanzausgleichsperiode, wodurch entweder die öffentlichen Aufgaben kostenintensiv verändert werden (zB neue Verwaltungsaufgaben) oder die Abgabenerträge beeinflußt werden (zB Tarifänderungen, Änderungen der Besteuerungsgrundlagen durch Auswirkungen „fremder" Abgaben).

- *Konjunkturpolitische Maßnahmen* der Zentrale (zB monetaristische oder stabilitätspolitische), welche sowohl die Abgabenerträge als auch die Budgetpolitik der anderen Gebietskörperschaften einschneidend beeinflussen können.

b) Die Systeme des Finanzausgleiches

Seit etwa 100 Jahren haben sich in den kontinentaleuropäischen Bundesstaaten (in den USA gibt es erst seit 1972 einen systematischen Finanzausgleich, BÖS, in: Dreißig 1978, 99) aus der Praxis der Abgabenzuweisung, Abgabenteilung und Transfers von Kosten und Finanzmitteln typische Einrichtungen des Finanzausgleiches entwickelt, die modellhaft in folgende „Systeme" typisiert werden:

aa) Trennsysteme

Jede Gebietskörperschaft erhebt die Abgaben oder Gebühren selbständig nach ihren eigenen politischen Vorstellungen und Entscheidungen. Man unterscheidet dabei noch zwischen dem ungebundenen („Konkurrenzsystem") und dem gebundenen Trennsystem, wo entweder die Art oder auch Art und Höhe der Abgaben von einer anderen Gebietskörperschaft (Bund oder Land) festgelegt werden, wie dies häufig bei den Gemeindeabgaben und -gebühren zutrifft (ZIMMERMANN/HENKE 1978; THÖNI, in: Esterbauer/Thöni 1981, 84f).

Der Vorteil des Trennsystems liegt in der vollständigen Übereinstimmung von Einnahmen- und Ausgabenhoheit und in der dadurch geschaffenen klaren Verbindung zwischen *Aufgaben- und Ausgabenverantwortung*. Letztlich entscheidet der Bürger und die politische Leitung einer Gebietskörperschaft nur im Trennsystem mit voller finanzieller Verantwortung und Konsequenz über die Art und das Ausmaß des öffentlichen Sektors, insbesondere der öffentlichen Leistungen und Verwaltungen: Nur hier spürt der Bürger unmittelbar an der Höhe des Steuerniveaus den Zusammenhang zwischen Kosten und Nutzen einer konkreten öffentlichen Darbietung (etwa den Bau eines Krankenhauses, Freizeitzentrums, Verwaltungsreform oder -aufblähung), während in allen anderen Systemen die Beziehungen zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung einerseits und der Einnahmenbeschaffung andererseits undurchschaubar und unbeeinflußbar sind.

Besonders in kleineren demokratischen Einheiten mit direkter Demokratie – wie in den Schweizer Kantonen und Gemeinden – ist dieser klare Zusammenhang zwischen Ausgabenverantwortung und autonomer Einnahmebeschaffung eine sehr heilsame Kontrolle für die ständige Expansion der Staatsausgaben und der Freizügigkeit des ,,spending power": Politiker und Bürger, die bei jeder neuen öffentlichen Darbietung entscheiden müssen, daß entsprechende Mittel durch Abgabenerhöhungen, kostendeckende Gebühren etc beschafft werden müssen, überlegen in der Regel sorgfältiger als solche, welche über die Einnahmebeschaffung nicht zu entscheiden haben, weil sie Kostgänger anderer Gebietskörperschaften sind.

Das Trennsystem setzt schließlich auch jenen *Wettbewerb* bezüglich Steuerkonditionen und öffentlichen Leistungen der Gebietskörperschaften untereinander in Gang, der die Basis des ,,ökonomischen Föderalismus" ist (siehe folgendes Kapitel) und eine der Hauptleistungen des Bundesstaates und der Gemeindeautonomie für den Bürger überhaupt sein sollte.

Aus diesen grundsätzlichen, aber auch praktisch-politischen Erwägungen sollte das Trennsystem die starke Basis jedes föderalistischen Finanzsystemes bilden (HETTLAGE, 1956, 15; *Expertenkommission-Bericht* 1977, 121: ,,Sodann war aus staatspolitischen Gründen und im Interesse der rationellen Mittelverwendung eine Dezentralisation nicht nur der Aufgabenerfüllung, sondern auch ihrer Finanzierung anzustreben. Kantonen und Gemeinden sollte ein verhältnismäßig großer Teil des gesamten Abgabenertrages zugeteilt werden, wobei diese Mittel in erster Linie aus eigenen Einnahmequellen fließen sollten").

Trotz dieser unbestreitbaren Vorzüge ist das Trennsystem in allen Bundesstaaten der Welt zugunsten der Verflechtung mehr oder weniger zurückgedrängt worden, mitunter sogar bis zur Bedeutungslosigkeit verkümmert (Österreich, Australien). Die Gründe hierfür sind vielschichtig: Einerseits will man die oft krassen Unterschiede der Finanzkraft und damit des öffentlichen Verwaltungs- und Leistungsangebotes harmonisieren, was im Zeichen der Gleichheit sozialer Ansprüche und Lebensbedingungen einen politischen Höchstwert darstellt. Andererseits soll ein Verbundsystem weniger konjunkturempfindlich und damit gerade für kleinere Gebietskörperschaft geeigneter sein. Wie oben dargelegt, hält man unterschiedliche Steuerbelastungen und Steuerrechte auch für wettbewerbsschädlich oder unbillig und glaubt, nationale einheitliche Steuern rationeller und ergiebiger einheben zu können. Auch sollen große nationale Abgaben verteilungs- und konjunkturpolitisch notwendig und für die ,,richtige" Allokation von Gütern, Leistungen und Kaufkraft unabdingbar sein.

Alle diese Gründe beruhen entweder auf zentralistischen Werturteilen oder sind empirisch widerlegbar, wie im folgenden aufgezeigt wird (I.3.a; VII.3.c).

Schließlich ist vielen Gebietskörperschaften – trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse – das Abschieben der politischen Verantwortung für die Steuererhebung und die volle *Ausgabenhoheit* über sicher fließende Anteile, welche das Verbundsystem gewährt, bei weitem lieber als eigene Abgabenrechte mit all den damit verbundenen politischen und finanziellen Risken. Auf der anderen Seite verschafft das Verbund-

system der zuweisenden und verteilenden Gebietskörperschaften bedeutende Machtpositionen, die – einmal in historischen Ausnahmesituationen errungen (Kriege, Krisen oder Steuerreformen) – nur ungern wieder aus der Hand gegeben werden, nicht nur von den Politikern, sondern auch von den Experten und Bürokratien, die sie verwalten und von ihnen leben.

bb) Verbundsysteme

Unter „Verbundsystem" werden eine Reihe verschiedener föderalistischer Finanzsysteme zusammengefaßt, deren gemeinsames Kennzeichen ist, daß die *Steuerhoheit* – das Recht, Abgaben rechtlich zu regeln und zu erheben – bei einer Gebietskörperschaft konzentriert ist, während die übrigen Gebietskörperschaften am *Steuerertrag* beteiligt werden. Je nach der Beteiligungsform unterscheidet man dabei zwischen folgenden Typen:

(1) Überweisungs-(Dotations-)System

Die Zahlungen fließen von der „übergeordneten" Gebietskörperschaft zu der unteren Ebene (in Österreich: Finanzzuweisungen und Zuschüsse – §§ 12 und 13 F-VG 1948; englisch: „grants in aid"). Es besteht kein Anspruch auf den Ertrag oder Ertragsteile von Abgaben (Ertragshoheit), sondern die Überweisungen werden nach bestimmten Schlüsseln oder nach dem Bedarf der empfangenden Gebietskörperschaft festgelegt (Alimentationsprinzip). Dieses System entspricht an sich nicht dem Bundesstaat, sondern dem dezentralisierten Einheitsstaat mit lokaler oder regionaler Selbstverwaltung (siehe deutsche *Finanzausgleichs-Verordnung* vom 30. 10. 1944, RGBl I 282ff). Dennoch dringt es in allen Bundesstaaten der Welt in zunehmendem Maße ein, weil es in idealer Weise den Forderungen nach Elastizität der Finanzordnung, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und Konzentration der finanziellen Planungen entspricht.

(2) Beteiligungssystem

Mehrere Gebietskörperschaften sind am Ertrag einer einheitlich erhobenen und bemessenen Abgabe beteiligt (auch Quotensystem oder Steuerverbund genannt). Hier spricht man von geteilter *Ertragshoheit,* weil der einhebenden Gebietskörperschaft kein Anspruch auf die Ertragsanteile der übrigen Gebietskörperschaften (oder gar Einfluß auf deren Verwendung) zusteht, wenn sie auch durch ihr Budget fließen müssen.

Dennoch bleibt festzuhalten, daß die beteiligten Gebietskörperschaften ohne Erhebungshoheit keine *ursprüngliche Steuerhoheit* bezüglich der Ertragsanteile haben, sondern einen (obligatorischen) Rechtsanspruch eigener Art gegenüber der einhebenden und verteilenden Gebietskörperschaft (VfSlg 7001/1973; 7644/1975; 8578/1979). Gegenüber dem Trennsystem ist daher auch beim Beteiligungssystem ein stärkeres Maß an rechtlicher Abhängigkeit – wenngleich nicht so absolut wie beim Überweisungssystem – gegeben, das den Grund für Mitwirkungsansprüche (insbesondere bei der Festlegung der Beteiligungsverhältnisse) seitens der „empfangenden" Gebietskörperschaften bildet.

(3) Zuschlagssystem

Hier erhebt eine Gebietskörperschaft eine „Stammabgabe" und die übrigen Gebietskörperschaften schlagen auf diesen Grundbetrag eine autonom bemessene Zusatzabgabe gleicher Art („Zuschlag") auf, die in der Regel gemeinsam mit der Hauptabgabe von der diese erhebenden Gebietskörperschaft (mitunter aber auch selbständig) eingehoben wird. Bezüglich der Zuschläge besteht volle Abgabenhoheit der zuschlagsberechtigten Gebietskörperschaften, wenngleich in der Regel die Höhe der Zuschläge – oder deren Obergrenze – von der Gebietskörperschaft, der die Stammabgabe zusteht, begrenzt werden.

Das Zuschlagssystem ist ein optimaler Kompromiß zwischen Trenn- und Verbundsystem, weil es die Vorteile der einheitlichen Erhebung einer „großen" Abgabe, mit den Vorteilen selbständiger Abgabenhoheit mehrerer Gebietskörperschaften vereint. Dennoch ist dieses System in Österreich seit der zentralistischen Personalsteuerreform (1896) immer mehr zurückgedrängt worden und heute völlig verkümmert (vgl dagegen noch die Vorschläge von PFAUNDLER 1947, 24 und 42f). Der Grund dafür liegt in rein unitaristischen Erwägungen der Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit des Steuersystems (PFAUNDLER 1931, 419f; VAN DER BELLEN 1980, 82). Dagegen wird die vorliegende Untersuchung im Rahmen ihrer Reformvorschläge ein Schwergewicht auf den Ausbau des Zuschlagssystemes legen (vgl auch Unterlagen zur *Vorarlberger Volksabstimmung* 1980, 13).

(4) Umlagensystem

Hier erhält die „übergeordnete" Gebietskörperschaft Beiträge („Kontributionen") von niederen Gebietskörperschaften. Dies ist an sich ein System der *Konföderation* (Staatenbund), weil hier der übergeordneten Gebietskörperschaft die eigene Abgabenhoheit fehlt; im Schweizer Bundesstaat war dieses System bis zum Ersten Weltkrieg – als die erste direkte Bundessteuer eingeführt wurde – vorherrschend. An sich ist dieses System mit denselben Problemen wie das Überweisungssystem behaftet, weil es der empfangenden Gebietskörperschaft jede selbständige Abgabenhoheit vorenthält; es ist daher heute in keinem Bundesstaat mehr in größerem Ausmaß verwirklicht. Eine besonders sinnwidrige Ausprägung dieses Systems ist die aus dem reichsdeutschen Finanzausgleich übernommene österreichische *„Landesumlage"* (§ 3 Abs 2 F-VG, § 21 Abs 1 FAG 1967; § 4 FAG 1979), welche die Länder an Stelle eigener Abgabenhoheit zu Kostgängern der Gemeinden macht und den Gemeinden Abgabenanteile entzieht, die ihnen an sich nach den Verteilungsschlüsseln zustünden (vgl dagegen schon PFAUNDLER 1947, 24f).

cc) Mischsysteme

In der Praxis der meisten Bundesstaaten – auch in Österreich – bestehen Kombinationen aus den angeführten „reinen" Systemen, welche die Vor- und Nachteile der angeführten reinen Systeme ausgleichen sollen.

Die ausschlaggebende Frage ist daher, in welchem Ausmaß Elemente des einen oder des anderen Systemes in einer föderalistischen Finanzordnung verwendet werden. Dabei ist allgemein festzuhalten, daß die *Verbundsysteme* überall im Vordringen (und meist schon beherrschend) sind, weil sie den Harmonisierungs- und Vereinheitlichungstendenzen der modernen Finanzordnung, aber auch der Stärkung der zentralen Finanzgewalt auf Kosten der Finanzautonomien entgegenkommen. Hand in Hand mit dem dadurch erzielten *Einnahmeverbund* gehen überall auch *Verflechtungen der Ausgaben* in Gemeinschaftsaufgaben, integrierten Programmen und Finanzierungen, die die föderalistische Finanzordnung immer weiter vom ursprünglichen Konzept autonomer Finanzgewalten entfernten.

Hinter diesen Tendenzen stehen Entwicklungen der modernen Industriegesellschaft, Urbanisierung und Technisierung, welche lange Zeit hindurch unabdingbare Forderungen nach Vereinheitlichung und Zentralisation zu begründen schienen. Erst die zunehmenden Kosten und Leerläufe der übertriebenen Zentralisation und die allgemeine Erkenntnis von den „Grenzen des Wachstums" haben auch in der Finanzordnung die Notwendigkeit echter Finanzautonomie auf Einnahmen- *und* Ausgabenseite wieder stärker bewußt werden lassen und in der Schweiz zu drastischen Schritten der *„Entflechtung"* des Finanzsystemes geführt (BIERI, ÖHW 1981, 34ff). Sie müßten bei der Frage der „richtigen Mischung" des Finanzierungssystems – die in Österreich erst noch der Lösung harrt – besonders beachtet werden. (Vgl dazu VI., VII. und VIII. Hauptstück dieser Untersuchung.)

c) Begriff und Arten von Transfers

Der Ausdruck *„Transfers"* stammt aus der Finanzwissenschaft und bedeutet im allgemeinsten Begriffsverständnis eine Einkommensübertragung zwischen Personen oder Sektoren einer Volkswirtschaft (SMEKAL 1980, 152). Hier interessieren nur *Transfers zwischen Gebietskörperschaften* („intrasektorale Transfers"), nicht Steuern und Subvention oä („intersektorale Transfers").

Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung des Transfers zwischen Gebietskörperschaften, wenn sie sich privatrechtlicher Form bedienen (vgl dazu die Abgrenzungsversuche im jährlichen *Subventionsbericht* der Bundesregierung, Punkt 3.21) oder an öffentlich-rechtliche Haushalte (zB Fonds, Kammern, Verbände) außerhalb der Gebietskörperschaften fließen (SMEKAL 1977; THÖNI 1978). Diese Fälle können sich oft formal als „Leistungen", „Förderungen" oder andere *„intersektorale"* Transfers darstellen, während sie materiell Beziehungen zwischen Haushalten und Gebietskörperschaften sind und daher zum *„tertiären Finanzausgleich"* im oben angeführten Sinne zu rechnen sind.

Transfers setzen *primäre Einnahmen der Gebietskörperschaften* voraus, die entweder aus Abgaben oder Abgabenteilen bestehen (Ertragshoheit im *primären* Finanzausgleich), aus der Vermögensgebarung stammen (zB Verschuldung, Rücklagenauflösung, Rückzahlung oä), aus öffentlichen Unternehmungen erwirtschaftet oder durch Gebühren, Beiträge, Entgelte ua Finanzierungsinstrumente erhoben werden (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 139; SMEKAL 1980, 167).

Die Transfers können *Finanzmittel* übertragen *(direkte Transfers)* oder *Kosten* von öffentlichen Aufgaben verschieben bzw ersetzen *(indirekte Transfers)*. Diese beiden Grundtypen von Transfers können nach einer Fülle von Kriterien finanzwissenschaftlich kategorisiert und systematisiert werden (SMEKAL 1980; THÖNI, ÖHW 1974, 31ff), ihre Einordnung ist theoretisch und praktisch oft höchst umstritten (vgl die Beiträge in: MATZNER 1977, 361ff). Verfassungsrechtlich gesehen (siehe *Tabelle 1*) bestehen grundlegend verschiedene Regelungen für *öffentlichrechtliche Transfers* (Finanzzuweisungen und Zuschüsse, §§ 12 und 13 F-VG; Kostenverschiebungen gemäß § 2 F-VG), *privatrechtliche Transfers* (Art 17, 116 Abs 2 B-VG), Transfers auf Grund von bloßen *Budget-Ansätzen* (VfSlg 3919/1961; 6755/1972 ua) und Transfers auf Grund von *staatsrechtlichen* (Art 15a B-VG) oder *verwaltungsrechtlichen* Vereinbarungen (ANTONIOLLI 1954, 200ff; ADAMOVICH 1954, 83). Für die vorliegende Untersuchung steht diese verfassungsrechtliche Gliederung der Transfers im Vordergrund (siehe IV.1.g), wenngleich die finanzwissenschaftlichen Untersuchungen hinsichtlich der *Wirkungen* von Transfers als Instrument des „sekundären" und „tertiären" Finanzausgleichs, der Lenkung und Steuerung empfangender Gebietskörperschaften, der „Flucht aus dem Budget" (SMEKAL 1977) und des Alimentations- und Dotationssystems (III.3 und 4) für die verfassungs- und finanzausgleichspolitische Beurteilung und Reformvorstellungen hinsichtlich der Transfers in dieser Untersuchung ausschlaggebend gewesen sind (VI.6; VII.5).

3. Die polit-ökonomischen Theorien des Föderalismus

Wenn im Rahmen der vorliegenden Untersuchung kurz auf die wichtigsten Fragestellungen und Ergebnisse der polit-ökonomischen Theorien des Föderalismus hingewiesen werden soll, so geschieht dies deshalb, weil die Finanzordnung nicht nur rechtlich oder politisch zu begründen ist, sondern – da sie in der Hauptsache wirtschaftliche Vorgänge zum Gegenstand hat – *wirtschaftswissenschaftlicher* Erklärung bedarf. Erklärt werden kann dabei nicht nur die Statik der gegebenen Finanzordnung, sondern auch die Dynamik ihrer Entwicklung nach bestimmten Gesetzmäßigkeiten. Die polit-ökonomische Theorie kann aus diesen Gesetzmäßigkeiten heraus auch Kriterien einer optimalen Zuordnung von Aufgaben und Finanzmitteln unter bestimmten Voraussetzungen ableiten, die für alle Reformvorstellungen der föderalistischen Finanzverfassung, aber auch für die Verteilungsauseinandersetzungen im Finanzausgleich Elemente der Rationalisierung liefern können.

Ebenso wie die Finanzwissenschaft auf normative Voraussetzungen des Staatsrechtes bei ihren Analysen angewiesen ist, mußte daher die vorliegende Untersuchung auch die Ergebnisse der polit-ökonomischen Forschung als Voraussetzung ihrer Analysen akzeptieren. Eine tiefere Analyse oder Auseinandersetzung mit diesen Ergebnissen ist nicht beabsichtigt.

a) Die polit-ökonomischen Theorien der Aufgaben- und Finanzzuweisung

Ausgehend von den Prämissen einer Wahlmöglichkeit zwischen dem Ausmaß, der Qualität und dem Preis öffentlicher (öffentlich angebotener) Güter – in Form des

Leistungs- und Steuerniveaus oder der Äquivalenz von Gebühren – und der gegebenen Tatsache mehrerer „Ebenen" (Gebietskörperschaften) der möglichen Finanzierung und Leistungserbringung, kam die ökonomische Theorie (zunächst im angelsächsischen Raum, heute auch in Europa) zu mehreren typischen Argumentationsreihen im Hinblick auf die Gesetzmäßigkeiten einer optimalen Aufgaben- und Finanzverteilung in föderalistischen Systemen.

aa) Economies of Scale (abnehmende Durchschnittskosten)

Das „klassische" Argument aller Zentralisierungen ist die Kostenersparnis bei steigender Produktionsgröße (abnehmende Durchschnittskosten je Einheit). Öffentliche Einrichtungen sollen daher billiger werden, wenn sie konzentriert sind; manche sind überhaupt nur ab einer gewissen Benützerzahl rentabel oder zu realisieren.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus zeigt nun, daß dieser Argumentation im öffentlichen Sektor nur beschränkte Bedeutung zukommen kann, weil viele typische öffentliche Güter *Dienstleistungsprodukte* sind, deren Durchschnittskosten rasch konstant werden, sodaß man in den meisten Bereichen (in hochentwickelten Volkswirtschaften) zu „sehr flachen Durchschnittskurven" gelangt (BÖS, in: Dreißig 1978, 55). Dies gilt selbstverständlich nicht für unteilbare Güter, deren minimale Projektsgröße überregionale oder nationale Ausmaße erreicht (FREY 1977, 32). Allerdings sinkt die Bereitschaft der Bevölkerung im Zeichen der Wachstumskrisen und des expansiven Steuerstaates drastisch, solche Mammutprojekte nachzufragen.

bb) Spillovers (Externe Effekte)

Kosten und Nutzungen öffentlicher Güter lassen sich oft nicht lokal oder regional begrenzen (Erziehungs- und Gesundheitswesen, Durchzugsverkehr, Umweltbelastungen ua). In diesem Fall gebietet die ökonomische Betrachtungsweise *„Internalisierung"* dieser Effekte, dh Ansiedlung der Leistung auf einer höheren Ebene, wo Kosten und Nutzen eher zusammenfallen. Häufig sind zu diesem Zweck aber auch Kostentragungsregelungen, regionale Verbände oder Kooperationsformen, allenfalls auch nationale Standards geeignete Internalisierungsformen (FREY 1977, 46, 89ff).

cc) Politische Determinanten

Das Angebot öffentlicher Güter soll individuellen Präferenzen optimal entsprechen, da sie sonst nicht ausreichend oder ins Leere produziert werden. Neuere polit-ökonomische Untersuchungen erkennen, daß dafür – neben den zuvor genannten Elementen – *Gliederungen des Gemeinwesens* und die dabei entstehenden verfeinerten Entscheidungsverfahren eine ausschlaggebende Rolle spielen: Es zeigt sich, daß die Mitwirkungs- und Auswahlmöglichkeiten in föderalistischen Staatswesen steigen und damit Nutzungsoptimierungen verbunden sind, welche mit den steigenden Verfahrens- und Organisationskosten abzuwägen sind (BÖS 1973, 56ff, 65; KIRSCH 1977, 9; BRETON/SCOTT 1978, 31ff).

Darüber hinaus stellen unmittelbarer Zugang zu öffentlichen Gütern auf lokaler und regionaler Ebene und die damit verbundene Überschaubarkeit, Nähe und menschliche Verbundenheit („*Heimat*" bzw „*kleiner Kreis*"; vgl PERNTHALER, Land, Volk, Heimat 1982; PERNTHALER/WIMMER, Die Verwaltung 1982, 446f) politische Höchstwerte der öffentlichen Ordnung dar, die auch allenfalls höhere Verwaltungskosten bis zu einem gewissen Grad rechtfertigen können.

So hat man am Beispiel des *Schulwesens* in angelsächsischen Ländern die Erfahrung gemacht, daß die radikale Zentralisierung der Elementarschulen – verbunden mit einem perfekten Schulbussystem – rasch zur politischen Verödung der „eingeschulten Gemeinden" führt, weil der vordem intensive Kontakt der Eltern und Lehrer in der demokratischen Schulverwaltung (School-boards) als Kernzelle der örtlichen Verbundenheit der Bevölkerung wegfällt und die ferne „Zentralschule" nicht mehr als persönlich gestaltbare Einrichtung, sondern als „Anstalt" empfunden wird. Dazu kommt noch, daß selbst der pädagogische Wert der mit allen aufwendigen Einrichtungen und Lehrpersonal reich ausgestatteten großen Schulzentren gegenüber der klassischen „Dorfschule" oder der ortsnahen höheren Tal- oder Bezirksschule heute durchaus nicht mehr unbestritten ist, sodaß auch dieser Anreiz für die Zentralisierung des Schulwesens weggefallen ist.

Ähnliche Beobachtungen dürften sich für eine Reihe öffentlicher Güter – insbesondere im Gesundheitswesen, der Sicherheitspolizei und der Umweltpflege – anstellen lassen: Die hier lange Zeit üblichen Zentralisierungen haben zum Teil längst die optimale Größe überschritten und zu ständig sinkenden „Erträgen" der immensen öffentlichen Ausgaben geführt, was die Forderung nach radikaler Dezentralisation erheben läßt (PERNTHALER, ZÖR 1984, im Druck).

dd) Das föderalistische System als Wettbewerbsordnung

Die Basis des (freiheitlichen) Föderalismus ist die Vielgestaltigkeit seiner inneren Ordnung und die Freizügigkeit innerhalb der Föderation. Dies bewirkt auch bei dem Angebot an öffentlichen Gütern einen *Wettbewerb* zwischen den Gliedstaaten und Gemeinden hinsichtlich der öffentlichen Leistungen und ihrer Finanzierung und damit beim Trennsystem in der Höhe der Abgaben. Dieser Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften führt zu Wanderungen der Unternehmen und der Bevölkerung, die jedenfalls auf Gemeindeebene, langfristig aber auch auf regionaler Ebene einer *Abstimmung zugunsten des ökonomischen Optimums* entsprechen, wobei eine Reihe selbstverstärkender Faktoren diese Migration noch begünstigen.

Auf dieser Tendenz baut die klassische Theorie des angelsächsischen ökonomischen Föderalismus auf (TIEBOUT, Journal of Political Economy 1956; OATES 1972, 3ff; BUCHANAN 1960, 170ff). Sie ist aber auch in der Schweizer Theorie und Praxis durchaus vorherrschend, wobei hier noch besonders auf die dadurch stimulierte *Innovationsfähigkeit* der in Konkurrenz stehenden Gebietskörperschaften hingewiesen wird (FREY 1977, 39).

Wesentlich für die Wettbewerbswirkung der föderalistischen Finanzordnung ist, daß Wanderungen gar nicht aktuell vorgenommen werden müssen, weil schon der

interlokale bzw interregionale *Vergleich* (des Güterangebotes oder des Steuerniveaus) einen Druck auf die politischen Systeme zur Angleichung an die günstiger anbietende oder besteuernde Gebietskörperschaft ausüben (BRENNAN/BUCHANAN, in: McLure 1983, 52ff, 60). Die Grenzen dieses innerföderalistischen Wettbewerbs liegen in der begrenzten Mobilität der Bevölkerung in Europa und im kartellartig wirkenden Verhalten – sei es mit oder ohne Absprache – der Gebietskörperschaften (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 184f).

Da die beschriebenen Wettbewerbsvorgänge für das Funktionieren des ökonomischen Föderalismus von ausschlaggebender Bedeutung sind, dürfen sie nicht durch zentrale Harmonisierungsmaßnahmen völlig ausgeschaltet werden, wenngleich es natürlich im Bundesstaat Schranken regionaler Wohlstandsgefälle und Differenzierungen des Steuerniveaus geben muß, die hauptsächlich durch harmonisierende Wirkungen des Finanzausgleichs herbeizuführen sind (BÖS, in: Dreißig 1978, 91 und 133).

ee) Stabilisierungs- und Verteilungspolitik

Den Wandel der Auffassungen in der neueren föderalistischen Finanztheorie spiegelt am besten die Einstufung der Stabilisierungs- und Verteilungspolitik wider: Während die „klassische" Finanztheorie in beiden Bereichen geradezu prototypische *Zentralkompetenzen* annahm (BUCHANAN, American Economic Review 1950, 583ff; HALLER, ZfgStw 1960, 47ff, 56f; FREY 1977, 78ff, 81ff; MUSGRAVE/MUSGRAVE 1973, 606f, 621; OATES 1972, 4ff, 21ff; DERSELBE, Canadian Journal of Economics 1968, 37ff, 45), ist man heute in beiden Bereichen weit kritischer geworden und erkennt eine Reihe gewichtiger Argumente für *Dezentralisation.*

So ist zunächst klar, daß jeder Gliedstaat eigene Vorstellungen über Verteilungspolitik haben kann und das Wesen des Föderalismus eben darin besteht, diese – innerhalb gewisser Grenzen – autonom verwirklichen zu können (DAFFLON, in Caroni/Dafflon/Enderle 1978, 131). Selbst wenn dies vom nationalen Standpunkt aus gesehen zu *ungleichen* Einkommens- und Ressourcenverteilungen führt, ist dies – in bestimmten Schranken – kein Nachteil, sondern geradezu das ökonomische Wesen des Föderalismus (SCOTT, Public Finance 1964, 241ff, 250) und daher an sich noch kein Titel für Kompensation. Gibt die Verfassung im föderalistischen System den Gebietskörperschaften *Finanzautonomie,* so liegt darin – unabhängig von der aktuellen Handhabung der Finanzautonomie – der legitime Grund für verschiedene Verteilungspolitiken und nicht dieser politökonomische *Pluralismus,* sondern seine Beseitigung ist „pervers" (PEACOCK, Lionel-Robbins-FS 1972, 82ff; DAFFLON 1978, 132).

Außerdem übersieht der Ruf nach dem Monopol *zentraler* Verteilungspolitik die Möglichkeiten interlokaler und interregionaler *Koordination* unterhalb der „nationalen" Ebene, die möglicherweise (etwa im Bereich der Arbeitsmarktpolitik) weit effizienter ist und zudem andere Konzepte als die Zentrale verfolgen kann.

Was die *Stabilitätspolitik* betrifft, so ist im allgemeinen sicher die Region nicht in der Lage, *isoliert* erfolgreiche Konjunkturpolitik zu betreiben – aber das ist der Zentralstaat regelmäßig auch nicht, sondern er ist auf die Mitarbeit der Regionen angewiesen (DAFFLON 1978, 134ff). Stabilitätspolitik sollte im föderalistischen System daher *koordiniert* betrieben werden (RUPPE 1977, 91ff; DERSELBE, sowie SMEKAL, GANTNER und THÖNI, in: Quartalhefte 1978/2–3; SMEKAL, in: Matzner 1977, 273ff). Darüber hinaus muß aber den Ländern ein stabilitätspolitischer Spielraum zur Bekämpfung *regional differenzierter* Konjunkturentwicklung (insbesondere im Arbeitsmarkt) bleiben (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 145; LEHNER/SOCHER 1982, insbesondere 72ff).

ff) Konstitutionelle Organisations- und Verfahrensmodelle

Während die „klassischen" Theorien des finanziellen Föderalismus mit Modellen arbeiteten, die jeweils *„rein"* eine ökonomische Gesetzmäßigkeit herausarbeiten sollten und daher bewußt alle anderen Bedingungen der Wirklichkeit ausschalten mußten, geht die neuere *„politische Ökonomie"* andere Wege.

Sie beachtet zunächst die verfassungsmäßigen Determinanten eines konkreten Föderalismus als bindende Voraussetzungen der Organisation des Finanzwesens und der Politik (besonders typisch: DAFFLON, in: Caroni/Dafflon/Enderle 1978, 129ff, 132) und zeigt auf, daß sich die in den „klassischen" Modellen beschriebenen Wettbewerbs- und Entscheidungsmechanismen im föderalistischen System vielfach nicht zwischen Individuen, sondern zwischen (verfassungsmäßig organisierten) *Kollektiven* und in (normativ bzw politologisch zu analysierenden) *Verfahren* abspielen (KIRSCH, in: Dreißig 1978, 9ff, 18ff; THEILER 1977; SCHNUR, Die Verwaltung 1970, 257ff).

Damit gewinnen aber neben den klassischen Argumenten der „economy of scale", „spillover", Allokation, Distribution, Wettbewerb uä die *Kosten der Organisation* und *Administration* einer Aufgabe auf einer Ebene oder der Verlagerung auf eine andere und die Arten der *Verfahren* der Kooperation, der politischen Willensbildung, „Signalisierung" und Änderung bestehender Güterangebote, Verteilungen, Finanzierungen etc ausschlaggebende Bedeutung für die ökonomische Analyse des Föderalismus (grundlegend: BRETON/SCOTT 1978; BRENNAN/BUCHANAN, in: McLure 1983, 52ff; von der politischen Theorie vgl die klassischen Untersuchungen bei KAHN/BOULDING 1964; sowie WEBER, in: Esterbauer/Heraud/Pernthaler 1977, 51ff).

Die Beachtung der *Interdependenzen* zwischen ökonomischen Optimierungsregeln verschiedener Art und der konstitutionellen Organisations- und Verfahrensregeln in ihrer ökonomischen Auswirkung führt nun dazu, daß „einfache" Optimierungsmodelle globaler Art – wie sie etwa OATES, TULLOCK, TIEBOUT, BUCHANAN, OLSON (alle diese auszugsweise in KIRSCH/THEILER 1977), MUSGRAVE (1969) und für die Schweiz FREY (1977, 1978), BIERI (1976), WITTMANN, in: Haller/Hauser/Schelbert/Syfrig (1973, 157ff) entwickelt haben –

als *unmittelbare* theoretische Erkenntnisziele oder gar als praktische Handlungsanleitungen nicht brauchbar sind.

Wohl aber können derartige ökonomische Optimalbetrachtungen für die Organisation einer *einzelnen* Aufgabe, einer *einzelnen* Steuer oder ihrer Auswirkungen, eines *konkreten* Verteilungs-, Stabilisierungs- oder Harmonisierungsproblemes unabdingbare Hilfestellungen leisten, wenn sie mit den erwähnten konstitutionellen Faktoren der konkreten Organisation und der Verfahren eines bestimmten, historisch je einmaligen föderalistischen Systemes kombiniert werden. (*Gradualistischer* Ansatz; vgl dazu THÖNI, in: Esterbauer/Thöni 1981, 82, 86ff; DERSELBE, Theorie – im Druck.)

Wo allerdings für die Zuordnung von Aufgaben und Finanzmittel verfassungsmäßige Organisations- und Verfahrensregeln *fehlen* – eine föderalistische Anomalie einmaliger Art – wie dies für die österreichische *Privatwirtschaftsverwaltung* zutrifft (IV.3; V.4.a), müssen die ökonomischen Kriterien der Aufgabenzuordnung primäre Bedeutung gewinnen, soll überhaupt ein rationales Ordnungskonzept entwickelt werden (THÖNI 1978; DERSELBE, ÖHW 1974, 181ff; KANIAK, in: Matzner 1977, 189ff). Da eine ,,unpolitische" Konzeption von öffentlichen Gütern und Finanzierungen aber auch hier irreal und verfehlt erscheint, wird die vorliegende Untersuchung ein Reformkonzept der Einordnung der Privatwirtschaftsverwaltung in das System der *verfassungsmäßigen* Organisations- und Verfahrensgrundsätze des österreichischen Föderalismus vorlegen (VIII. Hauptstück).

b) Die Theorien der Finanzausgleichsverhandlungen

Die aktuelle Gestalt des Finanzausgleiches zwischen den Gebietskörperschaften eines föderalistischen Systems wird durch zwei Schichten von Bestimmungsgründen geprägt: Einer *materiellen* Seite, welche Übereinstimmung von Aufgaben und Finanzierungsmittel nach einem ökonomischen Optimalmodell verlangt, und einer *formellen* Seite, wo Organisation und Verfahren darüber entscheiden, wie die Aufgaben und Finanzmittel definiert und verteilt werden.

Für die erste Ebene gibt es – wie erwähnt – eine Reihe theoretischer Konzepte möglichst optimaler *Allokation* von Aufgaben und Finanzmitteln, Beeinflussung der *Distribution* zwischen Privaten durch die verschiedenen ,,Ebenen" und *Stabilisierung* (Konjunkturpolitik) in gegliederten Finanzsystemen, welche im Effekt auf eine möglichst günstige Balance zwischen Autonomie und Harmonisierung hinauslaufen. Es wäre denkbar, ein solches ,,neutrales" Gesamtkonzept des Finanzausgleichs auf Grund von Aufgabenverteilungen, Budgetzahlen und Einnahmeerwartungen der Gebietskörperschaften und bestimmten allgemein akzeptierten Autonomie- und Ausgleichsrichtlinien von Experten rechnerisch erstellen zu lassen (Beispiel der Australischen ,,Grants-Kommission", HEAD, Finanzarchiv 1967, 470ff; MATHEWS 1981, 1ff; DERSELBE, Finanzarchiv 1975, 66ff, und in zahlreichen weiteren Publikationen).

Die Wirklichkeit schaut in allen föderalistischen Finanzsystemen anders aus: Nicht abstrakte Prinzipien, sondern harte politische Verhandlungen auf Grund von

Machtpositionen *und* Expertisen entscheiden über die erwähnten Funktionen im Finanzausgleich im Wege der Zuteilung von Aufgaben und Finanzmitteln. Finanzausgleich kann daher als *verhandlungsgeprägte* Ordnung nur verstanden werden, wenn man auch über eine Theorie von Konflikt und Konsens und über Gesetzmäßigkeiten der Verhandlungskollektive verfügt. Die Finanzwissenschaft ist insofern auf die Forschungen der Politikwissenschaft und Konfliktstheorie (Polemologie, Spieltheorie ua) angewiesen.

aa) Die Verlagerung von Konflikt und Konsens von der individuellen auf die kollektive Ebene

In einer grundlegenden Studie hat KIRSCH (in: Dreißig 1978, 9ff) zum ersten Mal in systematischer Weise auf die Zusammenhänge zwischen Konflikt und Konsenssuche in kleineren (homogeneren) Teilgemeinschaften und föderativ gegliederten Gesamtgemeinschaften hingewiesen: Die politischen Entscheidungen über Allokation, Distribution und Stabilisierung verschwinden nicht dadurch, daß man kleinere homogenere Einheiten schafft, sondern sie werden gleichsam geteilt: In interne und externe Konflikte/Konsensprozesse. In *Finanzausgleichsverhandlungen* stehen sich daher Repräsentanten gegenüber, deren Mandat selbst wieder Ergebnis von Konflikt/Konsenssuche in ihrer Gebietskörperschaft ist.

Ein Sonderfall kollektiver Konfliktlösungsprozesse in föderalistischen Systemen ist das Vorhandensein von *cross-cutting-cleavages* (Differenzen, über die kein Kompromiß möglich ist, wie Religion, Rasse, Sprache, Hautfarbe usw), die in Teilgemeinschaften homogenisiert werden (zB Schweiz, Kanada, Belgien). Hier bietet der Föderalismus in Gesichtspunkten des Proporzes, der Verlagerung von Auseinandersetzungen in Sachfragen, gemeinsame Interessen uä interkollektive Lösungsmöglichkeiten von Konflikten an, die innerkollektiv kaum gegeben sind (ESTERBAUER/HERAUD/PERNTHALER 1977; G. LALANDE 1978; C. H. ENLOE 1973; M. J. ESMAN 1977; R. L. HALL 1979).

In allen übrigen Fällen interkollektiver Konfliktlösungen sind zwei antagonistische Grundtendenzen wirksam: Die innerkollektiv erzielten *Kompromisse* sind umso „unantastbarer", als sie selbst das Ergebnis schwieriger Einigungsvorgänge sind, und die innerkollektiven *Interessensgegensätze* (Parteien, Verbände, Ressorts uä) tauchen als solche in interkollektiven Verhandlungen wieder auf und führen hier zu vertikalen Allianzen, die die horizontalen kreuzen.

Die Konsequenzen dieser Interessensstrukturen, ihrer Konflikte und Konsensmechanismen werden in der Politologie und Finanzwissenschaft unter dem Stichwort *„kooperativer Föderalismus"* untersucht (SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL 1976, 1977; WEBER 1980, 221ff; M. REAGAN 1972). Ihre Ergebnisse sind für die Organisation koordinierter Finanzplanungen, Stabilisierungspolitik und finanzieller Gemeinschaftsaufgaben zu beachten (HANUSCH, in: Bohley/Tolkemitt 1979, 377ff; WILLE, Finanzarchiv 1976, 95), aber auch für die Organisation allfälliger paritätischer Organe und Verfahren des Finanzausgleiches wichtig. Die deutsche Erfahrung des *„Zuviel an formaler Kooperation"* (HANUSCH 1979, 380) gilt

es hier besonders sorgfältig zu beachten, sollen die Wirkgesetze finanzieller Autonomie sich sinnvoll und nicht als ungewolltes Blockierungspotential entfalten.

bb) Principal-agent-Ansatz

In den USA wurden spezifische Abhängigkeits- und Autonomieformen ökonomischer Einheiten unter dem *„Prinzipal-Agent"*-Modell zusammengefaßt und erörtert (ROSS 1973, 134; DERSELBE 1979, 308). BÖS (in: Schambeck 1980, 726) hat nun an Hand der österreichischen Rechtslage nachgewiesen, daß hier dieses Modell in verblüffender Weise auf die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden anwendbar ist: Der Bund ist auf Grund seiner rechtlichen Monopolstellung zur Regelung aller entscheidenden Fragen des Finanzausgleiches in einer derart überlegenen Verhandlungsposition, daß er als „Prinzipal" die „Entlohnung" festlegen kann, für die seine „Agenten" – die Länder und Gemeinden – im Rahmen ihrer eigenen Zielvorstellungen (Finanzautonomie) die Ziele des Prinzipals mitverfolgen müssen.

Besonders drastisch zeigt sich dieses Abhängigkeitsverhältnis, wenn man im österreichischen Finanzausgleich den ständig steigenden Anteil an *Transfers* berücksichtigt (*„sekundärer Finanzausgleich"*; vgl BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 132), wo nicht einmal anteilige „Ertragshoheit" der empfangenden Gebietskörperschaft, sondern reine Abhängigkeit von der Gewährung der Dotation besteht. Wenn diese Transfers noch dazu unter Auflagen gewährt werden, so kann man im Vordringen dieser zentral gesteuerten Finanzierungen mit Recht eine Aushöhlung föderativer Strukturen (RUPPE 1977, 105ff; SMEKAL 1974, 212ff; DERSELBE, in: Föderalismusenquete, NR 1980, 60; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 121ff, 132) und eine funktionswidrige Fehlentwicklung des Finanzausgleiches erblicken (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 141). Das Modell des Prinzipals und seiner Agenten paßt in keiner Weise auf die einem „echten" Finanzföderalismus entsprechenden rechtlichen und politischen Beziehungen, sondern ist die Ordnungsvorstellung des dezentralisierten Einheitsstaates und seiner eingegliederten Selbstverwaltungen (III.3 und 4).

cc) Spieltheoretische Ansätze

Stehen einander in finanzpolitischen Verhandlungen nicht „Prinzipal" und „Agent", sondern gleichberechtigten Partner gegenüber, so kann man auf deren Verhandlungspositionen spieltheoretische Ansätze anwenden. Es ist wiederum BÖS (in: Schambeck 1980, 728ff und 733ff), der die verschiedenen Varianten („Gefangenen-Dilemma" zwischen zwei oder vielen Spielern, „battle of sexes", „Nullsummenspiel" ua) auf Situationen der österreichischen Finanzordnung projiziert und daraus in anschaulicher Weise die Notwendigkeit von rechtlichen Verfahrensnormen, Einrichtungen und Hilfsmittel („Drohstrategien", „Sicherheitsniveaus") der Koordination begründet. Solange die gegenwärtige Situation des österreichischen Finanzrechtes bestehen bleibt, daß der Bund Gestalter der Spielregeln, Hauptspieler und Schiedsrichter in einer Person ist, kann es in finanzpolitischen Verhandlungen mit dem Bund begrifflich nicht zu Koordinationsformen kommen, auf welche die Spieltheorien überhaupt im Ansatz anwendbar wären.

c) Die neue Kritik am öffentlichen Finanzsystem

Nach einer Periode hektischer Expansion des öffentlichen Finanzsystems, das für politische Ziele aller Art – insbesondere auch für den *Umbau des föderalistischen Systems* durch finanzielle Programme und Steuerungen aller Gebietskörperschaften – gebraucht wurde, machen sich überall krisenhafte Zeichen der Überanstrengung und Grenzen der Besteuerung bemerkbar (MORSCHER/SMEKAL 1982, 14ff; PERNTHALER, ZÖR 1984, im Druck). Von den USA ausgehend hat sich eine politische Bewegung der normativen Begrenzung der ständigen Expansion des Inflations-, Steuer- und Verteilungsstaates entwickelt, die nunmehr auch eine durchgebildete theoretische Begründung im Konzept der *„konstitutionellen Finanzgewalt"* (BRENNAN/BUCHANAN 1980, aufbauend auf: BUCHANAN 1967; DERSELBE 1975; BRENNAN/BUCHANAN, Journal of Public Economics 1977, 255ff; BUCHANAN/TULLOCK 1962; J. RAWLS 1971; NOZICK 1974 ua) gefunden hat. Sie beurteilt in konsequenter Weise alle öffentlichen Finanzbeziehungen vom Standpunkt des Steuerzahlers, der in der Finanzwissenschaft allzu häufig hinter funktionellen Analysen verschwindet (vgl dagegen die treffende Analyse des *„allgemeinen Überdrußsyndroms"* bei BÖS, in: Bombach/Gahlen/Ott 1982, 354ff, 368).

aa) Der Staat als finanzieller Leviathan

Auszugehen ist von der Tatsache, daß die *Finanzgewalt* – so wie die Souveränität – keine inneren Schranken kennt und bei Fehlen äußerer Schranken die Tendenz hat, sich unbegrenzt auszudehnen, um Macht zu gewinnen und Macht zu steigern (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 13ff). Die – lange Zeit verdrängte – Erkenntnis von John MARSHALL (McCullock vs Maryland, US Supreme Court 18-16-1827): *„The power to tax involves the power to destroy"* behält auch heute seine Gültigkeit (JENNY, Eichenberger-FS 1982, 729). So wie man der Staatsgewalt im Konzept des Konstitutionalismus Schranken zugunsten des Freiheitsraumes der Bürger gezogen hat, muß dies auch für die Finanzgewalt gelten, die ja nichts anderes als mächtige Grundlage der Staatsgewalt ist (KOLLER, Eichenberger-FS 1982, 507ff).

Zwei grundlegende Irrtümer haben die Theorie und politische Praxis bezüglich der Finanzgewalt in der konstitutionellen *Demokratie* bis vor kurzem verblendet: Auf der einen Seite hielt man die *parlamentarische* Gesetzgebungs- und Budgethoheit für eine Schranke der Finanzgewalt. Auf der anderen Seite verschleierte die Tatsache, daß die Finanzgewalt dem Einzelnen *Leistungen* und *vermögenswerte Rechte* verschafft, den expansiven Charakter der fiskalischen Staatsgewalt erfolgreich, weil stets andere Gruppen begünstigt als belastet wurden.

Die konstitutionelle Finanztheorie erkennt nunmehr, daß in der parlamentarischen Demokratie (anders als möglicherweise in der konstitutionellen Monarchie) der *Gesetzgeber* auf Grund seiner Abhängigkeit von der Bürokratie (W. NISKANEN 1971) und seiner interessen- und verbandsmäßigen Verflechtungen der eigentliche Motor der ständigen fiskalen Expansion ist (vgl auch MATZNER 1982, 121) und daher nicht als fiskalischer „Organsouverän" konstruiert werden darf, soll er nicht

zum absolutistischen Finanz-Leviathan entarten. (So aber die klassische staatsrechtliche Finanztheorie; vgl besonders typisch HETTLAGE 1956, 4ff.)

Man muß also auf die (demokratische) Finanzgewalt alle jene Prinzipien und Einrichtungen anwenden, welche die absolute Staatsgewalt in eine konstitutionelle verwandeln – vor allem die Grundrechte und die Gewaltenteilung – aber dabei die speziellen Aufgaben und Wirkgesetze des Finanzwesens beachten. ,,Checks and balances" (Kontrollen und Funktionsteilungen), das Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte müssen hier aus den Einrichtungen der Finanzgewalt selbst entwickelt werden, um *funktionsgerechten* Schutz zu gewähren.

bb) Konstitutionelle Schranken der Finanzordnung

Ausgehend vom zuvor genannten Grundkonzept der normativen Beschränkung der Finanzgewalt sind zunächst die typischen Äußerungsformen des ,,finanziellen Leviathan" zu analysieren, um wirksame Begrenzungen zu entwickeln. Die Entgrenzung der Finanzgewalt hat ihre Wurzeln in der Vereinigung dreier – für sich genommen und in ihrer Kombination schrankenloser – Kompetenzen des modernen Staates: Der Steuergewalt, der Währungshoheit und der Budgethoheit.

Die *Steuergewalt* besteht in der – durch klassische Grundrechte nicht begrenzbaren (HETTLAGE 1956, 5) – Macht, Finanzmittel der Bürger ,,ohne spezielle Entgeltlichkeit" und Verwendungsbindung zwangsweise einzuheben. Die *Währungshoheit* bestimmt den Wert des Geldes und aller geldwerten Beziehungen und damit heute maßgeblich den Grad der Inflation. Die *Budgethoheit* schließlich legt die Höhe der Kredite fest, zu deren Lasten Ausgaben des Staates getätigt werden können und zu deren Bedeckung eine Kombination von Steuergewalt, Schuldenwirtschaft, Geldwertveränderungen und anderer Finanzierungskünste beitragen müssen.

Konstitutionelle Schranken müssen alle drei Bereiche erfassen, um wirksam zu werden. Die im 19. Jahrhundert entwickelten ,,checks and balances" der Finanzgewalt greifen nur mehr ungenügend (Zentral-Notenbank und Rechnungshof) oder gar nicht mehr (Haushaltsrecht, Gesetz im formellen Sinn), weil sich die Aufgaben und Techniken und vor allem der Umfang der Finanzgewalt radikal verändert haben. Dagegen eine ,,autoritäre Finanzgewalt" zu restaurieren (HETTLAGE 1956, 12) wäre politisch verfehlt und unrealistisch.

Die einzige Macht, die der Expansion der Finanzgewalt in der freiheitlichen Demokratie Einhalt gebieten kann, ist der Bürger als *Steuerzahler* und die von ihm in die Wege geleitete *politische Bewegung*. Sie hat im Staate Californien zum ersten Mal in der Geschichte des modernen Steuerstaates konstitutionelle Schranken der Finanzgewalt durchgesetzt, die vordem die Staatstheorie für undenkbar hielt (siehe zum Folgenden ua: BRENNAN/BUCHANAN 1980, 196f; DIESELBEN uam: National Tax Journal 1979, 1ff; MUSHKIN 1979; COURANT/GRAMLICH/RUBINFELD 1980; FREIMANN, National Tax Journal 1980).

In der berühmten Verfassungsnovelle *Proposition 13 aus 1978* wurden auf Grund einer Volksabstimmung in die Californische Verfassung folgende Grundsätze aufgenommen:

- Eine verfassungsmäßige Obergrenze der Grundsteuern und Senkung gewisser Staatssteuern.
- Staatssteuern können nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Abgeordneten erhöht werden.
- Gemeindesteuern können nur auf Grund einer Volksabstimmung des Gemeindevolkes mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Wähler erhöht werden.
- Das Staatsbudget muß ausgeglichen sein und darf kein Defizit aufweisen.

Ähnliche Bestimmungen wurden auf Grund der „Proposition 2½" 1980 auch in die Verfassung von *Massachusetts* aufgenommen.

Die Grundgedanken dieser Verfassungsnovelle wurden von der konstitutionellen Finanztheorie allgemein wie folgt formuliert (vgl auch die institutionellen abweichenden Vorstellungen von HAYEK 1979, die mit der britischen Verfassungsstruktur und parlamentarischen Tradition zusammenhängen, aber ebenfalls auf eine „neue Gewaltenbalance" im Finanzwesen hinauslaufen): Es muß eine *neue Gewaltenbalance* zwischen repräsentativer und unmittelbarer Demokratie im Finanzwesen geben, die einen verstärkten Einfluß des Steuerzahlers gegenüber Bürokratie, Interessengruppen, politischen Parteien und Verbänden (welche das Parlament beherrschen) sicherstellt (MATZNER 1982, 121 und die dort zit empirische Untersuchung über Schweizer Gemeinden mit und ohne Finanzreferendum). Es muß ferner eine neue Balance zwischen Verfassungsrecht und einfachgesetzlicher Verfügungsgewalt im Steuerrecht, aber auch im Haushaltsrecht geben, die die parlamentarische Steuer- und Budgetgewalt rechtlich bindet und kontrollierbar macht. Das gilt im verstärkten Maße natürlich auch für die Finanzgewalt der Regierung bzw des Finanzministers. Die funktionelle Gewaltenbalance zwischen Parlament (Regierung) und Notenbank ist verfassungsrechtlich abzusichern (so schon HETTLAGE 1956, 8f; SCHMITZ 1983), der Rechnungshof aus dem antiquierten Naheverhältnis zum Parlament herauszunehmen und mit echter Unabhängigkeit auszustatten. Der *Verfassungsgerichtsbarkeit* ist durch eine Neuformulierung steuerlicher *Grundrechte* – wozu es heute bereits eine Fülle theoretischer Vorarbeiten gibt (RUPPE und MORSCHER, Verh. 8. ÖJT 1/1-1982; KIRCHHOF und V. ARNIM, VVDStRL 39/1981) und *finanzpolitischer Grundsätze und Ziele* (BÖS, in: Schambeck 1980, 722ff) ein erweiterter Kontrollbereich zu verschaffen.

Der Klarheit halber sei festgehalten, daß alle diese „konstitutionellen" Erwägungen von der politischen Ökonomie aus einem bestimmten normativen (auf einem „Verfassungsgrundvertrag" beruhenden) Vorverständnis des Staates (vgl dazu besonders typisch: NOZICK 1974; RAWLS 1971) und seiner Finanzgewalt abgeleitet wurden. Sie haben daher keine konkrete Verfassungsrechtsordnung zum Gegenstand, sondern beschreiben allgemein die Wege wie die „Finanzgewalt" in den (liberal-demokratischen) „Verfassungsstaat" neu integriert werden muß.

cc) Das föderalistische Finanzsystem als Schranke der Finanzgewalt

So wie der moderne Föderalismus allgemein als Einrichtung der Gewaltenbalance und damit der Begrenzung der Staatsgewalt verstanden wird (ESTERBAUER, in:

Esterbauer/Thöni 1981, 22, 47), kann auch die föderalistische Finanzordnung zur inneren Balance der (gegliederten) Finanzgewalt beitragen und spielt daher in der Theorie der konstitutionellen Finanzgewalt eine wichtige Rolle (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 173ff; DIESELBEN, in: McLure 1983, 52ff).

Die Grundidee ist dabei, daß der Wettbewerb zwischen mehreren Trägern der Finanzgewalt dem Bürger die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Steuerbelastungen gibt und daß sich aus dieser Konkurrenz ein günstigeres Steuerniveau als beim Fiskalmonopolisten einstelle (vgl dafür besonders instruktiv: JENNY, Eichenberger-FS 729ff; verstärkt wird dieser Mechanismus bei *unmittelbarer* Demokratie in Finanzfragen: MATZNER 1982, 121). Diese Vorstellung setzt allerdings voraus, daß es so viel Steuerhoheit bei den autonomen Finanzgewalten gibt, daß tatsächlich verschiedene Steuerniveaus entstehen können (was zB bei den österreichischen Ländern nicht der Fall ist!) und daß nicht ein perfektes System des Steuerverbundes und der Steuerharmonisierung jeglichen Unterschied des Steuerniveaus durch Ausgleichsmechanismen einebnet. In diesem Fall wirken die autonomen Finanzgewalten im Föderalismus wie ein *geschlossenes Kartell* zu Lasten des Steuerzahlers und haben daher ihre Balance- und Schrankenfunktion verloren (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 182). Auch an diesem Maßstab des „Kartellföderalismus" sind die zahlreichen Transfers, Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten des modernen „kooperativen Föderalismus" im Finanzwesen zu messen, um seine Wirkungen auf das Steuerniveau und den Steuerzahler zu beurteilen.

II. Der theoretische und institutionelle Rahmen des österreichischen Föderalismus

Die Finanzordnung eines Staates darf nicht isoliert betrachtet werden, sondern ist Teil seines Verfassungs- und Regierungssystems. Im folgenden sollen daher die staatstheoretischen und staatsrechtlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt werden, auf denen der Finanzföderalismus aufbaut und zu deren Verwirklichung er entscheidend beitragen soll. Es wird sich erweisen, daß das Verhältnis von Staatsordnung und Finanzordnung – überall spannungsgeladen – in Österreich gegenwärtig mehr von Gegensätzen als von Übereinstimmung geprägt ist.

1. Der Bundesstaat und die Selbständigkeit der Länder

a) Die Idee des Bundesstaates

Die Idee des Bundesstaates ist eine Erfindung der amerikanischen „Verfassungsväter" (ESTERBAUER 1976, 5). Sicher, es gibt ältere Wurzeln des föderalistischen Denkens, die zurück bis zu den griechischen Städtebünden und verschiedenen mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Bündnissystemen reichen (R. DAVIES 1978; RIKER 1964; WEBER 1980, 41ff). Auch die Idee der geteilten Souveränität war durch Jahrhunderte im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation vorgelebt worden (ERMACORA, Staatslehre 1970, 627ff). Von all diesen Formen bündischer Staatenorganisation wollten sich die Männer des Verfassungskonvents von *Philadelphia* bewußt abheben: Ihre Idee war es, ein starkes nationales Regierungssystem (federal government) mit selbständigen „staatlichen" (dh gliedstaatlichen) Regierungssystemen zu einem gemeinsamen *Verfassungssystem* zusammenzuschweißen (H. PRITCHET 1963; WEBER 1980, 55f). Die historisch gebildeten Verfassungsväter wollten damit aus eigener Kraft und in Freiheit ein Gemeinwesen schaffen, das die Größe der römischen Republik mit der Selbständigkeit und Vielfalt der griechischen Demokratie zu einem in der abendländischen Geschichte völlig neuen System liberaler und humaner Staatlichkeit vereinen sollten (HAMILTON/MADISON/JAY, The Federalist; deutsche Ausgabe hg von ERMACORA 1958).

Von Anfang an steht der Bundesstaat in Verbindung mit den Ideen des Konstitutionalismus, der Demokratie und der Gewaltenverschränkung (checks and balances), aber auch der Sicherung der Freiheit und Wohlfahrt seiner Bürger als letzte Staatsziele.

Die geschriebene Verfassung – zusammen mit ihrem synallagmatischen Gegenstück: dem richterlichen Prüfungsrecht – ist die unabdingbare *Form*, der Dualismus der unabhängigen und demokratischen politischen Gewalten („governments") in Bund und Gliedstaaten ist der *Inhalt* und das „Leben" des Bundesstaates. Beide zusammen machen seine unglaubliche Dynamik, Entwicklungsfähigkeit und Praxisbezogenheit aus, die sich unter schwierigsten inneren und äußeren Bedingungen stets neu bewährt hat (vgl V. EARLE, Federalism. Infinite Variety in Theory and Practice 1969).

Dennoch ist der Bundesstaat kein Exportartikel (U. HICKS 1978): Er setzt eine bestimmte historische und gesellschaftliche Entwicklung, ökonomische und politräumliche Gegebenheiten und ein Verfassungsbewußtsein voraus. In einer konkreten geschichtlichen Situation führen alle diese Rahmenbedingungen zum jeweiligen „nationalen" Bundesstaat, der daher die Summe der staatlichen Entwicklung eines konkreten Volkes in einem bestimmten Land – und daher je eigener institutioneller und geistiger Prägung – ist.

So ist die Bundesstaatlichkeit der Schweiz das Ergebnis des „Sonderbundkrieges" (1847), hat aber in sich auch viele Elemente der alten „Konföderation", der Helvetik und der Mediationsära aufgenommen (WEBER 1980, 51ff). Der österreichische Bundesstaat wiederum ist undenkbar, ohne die Entwicklung der Zentralstaatlichkeit, aber auch das zähe Festhalten an territorialer Autonomie (und ihren Institutionen) in der Monarchie zu beachten.

Dennoch ist der Bundesstaat auch in Österreich als ein bewußter Neubeginn zu verstehen: Die Länder (und mit ihnen ihre Bürger) sollten aus ihrer alten Abhängigkeit vom monarchischen Zentralstaat und den Resten ständischer Privilegien befreit und in ihrer unabhängigen demokratischen Gliedstaatlichkeit – die sich *revolutionär*, vor der Bundesverfassung, gebildet hatte – im neuen Verfassungsgefüge ausdrücklich bestätigt werden. Die Idee des Bundesstaates in Österreich ist daher – über den Weg der Schweiz und Deutschlands – ganz ähnlich wie die der USA – geprägt von den Elementen der *Verfassungsstaatlichkeit* und Verfassungsgerichtsbarkeit einerseits und der doppelten und unabhängigen *demokratischen Basis* des politischen Prozesses in Bund und Ländern („dual government") andererseits.

Hinter der Entscheidung für den Bundesstaat stehen auch in Österreich konkrete politische Wertvorstellungen wie die Subsidiarität und Gewaltenteilung der politischen Ordnungen zur Sicherung der Freiheit und Wohlfahrt der Bürger, die Bewahrung der territorialen Autonomie und Eigenart der Länder als die dem Menschen nahestehende politische Ordnung und die Notwendigkeit eines übergreifenden wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und politischen Gesamtsystems für Österreich (dies erst nach 1945 als politische Vorstellung einer *„nationalen"* Regierung). Diese Wertvorstellungen sind in den Verfassungseinrichtungen des Bundesstaates kompromißhaft verwirklicht worden; ohne sie wäre der Bundesstaat ein sinn- und funktionsloses Organisationsschema.

b) Die verfassungsmäßigen Grundsätze

Die Bundesverfassung richtet Österreich als echten Bundesstaat im Sinne der zuvor geschilderten „Ideen" und Vorbilder ein. Sie baut hierbei auf folgenden Grundsätzen auf:

aa) Teilung der Staatlichkeit in Bund und Länder

Die Länder sind nicht länger Selbstverwaltungskörper, sondern ebenso wie der Bund unmittelbare Träger der Staatsgewalt, „Staaten" im Sinne von Gliedstaaten

eines unteilbaren Verfassungssystemes. „*Staat*" ist daher nicht mehr wie in der Monarchie nur der Zentralstaat, sondern Bund *oder* Länder im Rahmen ihres jeweiligen Wirkungsbereiches (KELSEN/FROEHLICH/MERKL 1922, 514).

Wie immer man theoretisch diese Teilung der souveränen Staatsgewalt auf zwei Ebenen der Staatlichkeit konstruieren will – die Staatslehre bietet hierfür eine Reihe höchst unterschiedlicher Erklärungsmuster*) – die Bundesverfassung hat sie praktisch verwirklicht, die Länder haben diese Staatlichkeit immer in Anspruch genommen (Vorarlberger bis Burgenländische Landesverfassung!) und die Verfassungsgerichtsbarkeit hat sie von Anfang an mit höchst konkreten Konsequenzen judiziert, sodaß sie „Wirklichkeit" der österreichischen Bundesstaatlichkeit geworden ist (VfSlg 935/1928; 2092/1951; 7593/1975 ua).

bb) Gleichheit und Unabhängigkeit der staatlichen Wirkungsbereiche

Österreich hat auch insofern das klassische Konzept des Bundesstaates verwirklicht, als die beiden staatlichen Zuständigkeitsbereiche des Bundes und der Länder unter der Bundesverfassung *unabhängig* und *gleichrangig* nebeneinander bestehen und es keinen allgemeinen Vorrang des Bundesrechts oder der Bundesregierung gegenüber dem Landesrecht oder den Landesregierungen gibt („dual government"). Dieses Konzept baut auf dem *bundesstaatlichen Trennungsprinzip* auf: Bund und Länder sind jeweils in sich geschlossene Staatssysteme, zwischen denen es keine organisatorische Verbindungen geben darf, wenn die Bundesverfassung dies nicht ausdrücklich anordnet.

Der Sinn dieses ursprünglichen föderalistischen Trennungssystems liegt zunächst in der wechselseitigen *Unabhängigkeit* der Staatsorgane voneinander (vor allem Parlamente und Regierungen – vgl VfGH ErkSlg Anh 1/1955 und 4671/1964 – aber auch der Verwaltungen; vgl VfSlg 2555/1953; 2420/1952; 3362/1958; 3635/1959; 3685/1960; 4413/1963 uva). Diese *Unabhängigkeit* der obersten Organe ist der Prüfstein ihrer „Staatlichkeit" und der Unterschied zur Selbstverwaltung. So kostete es zB gewaltige theoretische und politische Anstrengungen, die Landesgesetzgebung von der ehemaligen „staatlichen" Sanktion der Zentrale zu befreien (KELSEN/FROEHLICH/MERKL 1922, 197ff), und die Landesverwaltung von der Aufsicht durch einen Landesamtsdirektor als „Bundesvogt" in den Ländern freizuhalten (PERNTHALER, JBl 1982, 337f; SCHMITZ 1978, 22ff).

Der weitere Sinn des föderalistischen Trennungssystemes liegt aber darin, Grundlage der bundesstaatlichen Gewaltenbalance und Gewaltenverschränkung („checks and balances") zu sein, dh jene unabhängige *Gegenmacht* erst zu ermöglichen, welche in das System bundesstaatlicher Gewaltenbalance eingebracht werden soll.

Entgegen den modischen Vorstellungen vom „unitarischen" und „kooperativen" Bundesstaat ist also daran festzuhalten, daß das Grundkonzept des österreichischen

*) Vgl G. JELLINEK 1914³, 482ff, 770; KELSEN, Fleiner-FS 1927, 127ff; USTERI 1954; NAWIASKI 1920; KOJA 1974, 61ff; ERMACORA, Staatslehre 1970, 646ff; WEBER 1980, 65ff uva.

Bundesstaates die wechselseitige *Unabhängigkeit* und *Gleichrangigkeit* und die dadurch verbürgte *Selbständigkeit* und *Vielfalt* der politisch/rechtlichen Ordnungen unter der einigenden Bundesverfassung ist.

cc) Territoriale demokratische Selbstbestimmung und Verfassungsautonomie der Länder

Wenn der Bundesstaat gemäß Art 2 Abs 2 B-VG aus den neun namentlich aufgezählten selbständigen Ländern von Burgenland bis Wien *„gebildet"* wird, so liegt darin eine Anerkennung der *historisch-politischen Individualität der österreichischen Länder* durch die Bundesverfassung, die als solche auf dieser ursprünglichen Gliederung des Volkes und Staates aufbaute: Dem Charakter der österreichischen Länder als *territoriale,* historisch-politische Individualitäten entspricht nicht nur der bundesverfassungsrechtlich unantastbare Rang ihrer Grenzen (Art 3 Abs 2 B-VG), sondern auch die Vorgänge der Entstehung bzw Wiederentstehung Österreichs aus den Ländern. (§ 2 Vorläufige Verfassung 1945: Die überlieferte Ländereinteilung bleibt die räumliche Grundlage für die gesamte staatliche Organisation.) Der Bundesstaat ist daher in Österreich eine Konsequenz des (internen) *Selbstbestimmungsrechts der Länder* und ihrer freigebildeten demokratischen Systeme; die Bundesverfassung ist die Garantie des Fortbestandes dieses Zustandes in einem integrierenden Verfassungssystem. Die Länder haben daher unter der Bundesverfassung *„Verfassungsautonomie"*, dh politische und rechtliche Selbstgestaltungsfähigkeit der Staatlichkeit in ihrem Territorium auf demokratisch-rechtsstaatlicher Grundlage.

Allerdings enthält die Bundesverfassung weitgehende Einschränkungen der Verfassungsautonomie der Länder dadurch, daß sie selbst die Grundzüge der staatlichen Organisation und des politischen Prozesses in den Ländern – und oft mehr als die Grundzüge – regelt und damit der Gestaltungsfähigkeit der Länder entzieht. An der Verfassungsautonomie der Länder als prinzipielle Kategorie der österreichischen Bundesstaatlichkeit ändert dies jedoch nichts (VfSlg 3134/1956; 6783/1972; KOJA 1967, 20ff, 141; PERNTHALER/ESTERBAUER, Montfort 1973, 128ff, 147; NOVAK, in: Schambeck 1980, 111ff). Daran festzuhalten scheint deshalb so wesentlich, weil auf der „Verfassungsautonomie" letztlich das gesamte staatliche Leben – insbesondere der politische Prozeß und die Rechtsstaatlichkeit – in den Ländern beruht. (Vgl zu den neueren Bestrebungen einer *Landesverfassungsreform,* RACK 1982; sowie NOVAK/SUTTER/HASIBA 1982.)

dd) „Gemeinsame Einrichtungen" und Verflechtungen der Bundes- und Landesstaatsgewalt

Wenn auch die Bundesverfassung primär vom Trennungsprinzip als föderalistische Grundstruktur ausgeht (so ausdrücklich VfSlg 4413/1963), regelt sie selbst Ausnahmen von diesem Prinzip in Form wechselseitiger Verflechtungen und gemeinsamer Einrichtungen von Bund und Ländern. Darin liegt einerseits die Konsequenz des Bundesstaates als System von „checks and balances" und damit durchaus eine klassische föderalistische Struktur nach dem Modell der USA. (Mitwirkung an der

Gesetzgebung und Vollziehung der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft, Bundesaufsicht, gemeinsame Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüter der konstitutionellen Wirkungsbereiche ua.)

Andererseits hat die österreichische Bundesverfassung in Fortführung von Traditionen aus der Monarchie ein durchaus eigenständiges und originelles Konzept der *„Mischverwaltung"* (allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern) und *„gemeinsamer Einrichtungen"* von Bund und Ländern geschaffen, das zum Wesen österreichischer Bundesstaatlichkeit gehört. Diese „gemeinsamen Einrichtungen" sind *organisatorische* Bundeseinrichtungen, soweit es sich um „oberste Organe" (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Volksanwaltschaft, Rechnungshof), Gerichte, Wachkörper (Bundesgendarmerie, Bundespolizei) oder die bewaffnete Macht (Bundesheer) handelt; Landeseinrichtungen, soweit es sich um nachgeordnete Verwaltungsorgane (zB Bezirksverwaltung, Amt der Landesregierung) oder Selbstverwaltungskörper im Zuständigkeitsbereich der Länder (darunter insbesondere die Gemeinden) handelt.

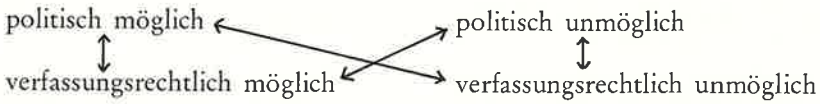
Funktionell können diese „gemeinsamen Einrichtungen" – und darin liegt eben das Singuläre dieser Bundesstaatsorganisation – Aufgaben des Bundes oder der Länder erfüllen, je nach dem in welchem Funktionsbereich sie tätig werden. Die funktionelle Zuordnung zu den Ländern kann bei einzelnen dieser „gemeinsamen" Organe freilich sehr schwach ausgebildet sein – wie etwa bei den Gerichten im Landesvollzugsbereich – der Idee nach ist sie aber immer noch vorhanden und führt zu verfassungsmäßigen Verschränkungen besonderer Art.

Wiederum ist – so wie bei der Verfassungsautonomie – die tatsächliche Mitwirkungsmöglichkeit der Länder an den „gemeinsamen Einrichtungen" von der Bundesverfassung regelmäßig so außerordentlich eingeschränkt worden, daß von der ursprünglichen Idee der *„Gemeinsamkeit"* kaum mehr etwas übrig geblieben ist. Dennoch scheint das Konzept – nach entsprechender Reform (vgl Forderungsprogramm; Vorarlberger Volksabstimmung; Tiroler Föderalismus-Entschließung) – eine durchaus tragfähige Grundlage bundesstaatlicher Kooperation in verfassungsrechtlich geordneten Einrichtungen und Verfahren (vgl insbesondere die wechselseitigen Zustimmungsrechte nach Art 15 Abs 10, Art 97 Abs 2 und Art 102 Abs 4 und 6 B-VG sowie § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920; zur Differenzierung von *„Funktion"* und *„Organisation"* im Verhältnis Bund–Länder auch VfSlg 8466/1978 und dazu MATZKA, JBl 1980, 505ff).

c) Die politische Substanz der Bundesstaatlichkeit

Besteht das Wesen des (demokratischen) Bundesstaates darin, politische Systeme unabhängig voneinander auf zwei verschiedenen Ebenen verfassungsmäßig zu gewährleisten, so kann dieser Bundesstaat nicht wirklich begriffen werden, ohne die Funktion und Konsequenzen dieses *politischen Dualismus* zu erkennen. Die verfassungsmäßige Struktur ist für diese Betrachtungsweise nur der Ausgangspunkt – und zugleich ein wichtiges dauerndes Element – der Realität des Bundesstaates.

Diese Realität zeigt sich in jedem einzelnen Sachproblem und öffentlichen Ordnungsanliegen, aber auch in der Gesamtstruktur des jeweiligen Bundesstaates (zu einem konkreten historischen Zeitpunkt und entwicklungsgeschichtlich gesehen) als *Offenheit* und *Unabgeschlossenheit des Systems*, häufig als „Bremse" ungehinderten Fortschrittes, als zusätzliche demokratische Kontrolle, ebenso aber auch als demokratische Beschleunigung isolierter Beharrungsversuche. In der politischen Realität des Bundesstaates ist – wie in jeder Demokratie – manches politisch unmöglich, was verfassungsrechtlich zulässig wäre und manches verfassungsrechtlich unzulässig, was politisch möglich wäre; aber dieser Antagonismus verstärkt sich im Bundesstaat durch die Notwendigkeit föderalistischer Bedachtnahmen und Kompromisse. Dabei ist wiederum die *politische* Machtverteilung in dieser Hinsicht oft anders als die *verfassungsrechtliche* Ausgangslage, was zu einer Verstärkung oder Abschwächung des Föderalismus führt (siehe folgendes Schaubild!).



In Österreich ist die politische Substanz des Föderalismus weit *stärker*, als die verfassungsrechtliche Lage dies vermuten ließe. Dies ist zum Teil auf die Stabilität der historischen Territorien und ihrer gesellschaftlichen Beziehungen zurückzuführen, denen die politischen Parteien durch innere Gliederung Rechnung tragen müssen, was wiederum ihr Föderalismusverständnis zu einem gewissen Grad prägt. Zum größeren Teil ist das „Leben" des österreichischen Bundesstaates aber durch die politische und administrative Dynamik der Länder selbst, ihrer Regierungen und Verwaltungen und deren Koordinationseinrichtungen bedingt. So kamen bis vor kurzem alle wichtigen Initiativen für föderalistische Reformen und Widerstände gegen Zentralisierungen fast ausschließlich von den Landesregierungen und ihren Ämtern und den Konferenzen der Landeshauptmänner, Landesamtsdirektoren, Landesfinanzreferenten usw. Besonders unterstützt wird die Koordination dieser föderalistischen Länderpolitik durch die *„Verbindungsstelle der Bundesländer"*, welche als eine Stabsstelle aller Konferenzen und als ein umfassendes Informationssystem der Bund-Länder-Beziehungen funktioniert. Seit kurzer Zeit gibt es auch *Volksbewegungen* für mehr Föderalismus in den beiden westlichen Bundesländern, die zu einer Volksabstimmung in Vorarlberg (15. 6. 1980) und einer Entschließung des Tiroler Landtages für mehr Föderalismus (6. 7. 1983) geführt haben.

All dies bewirkt – verbunden mit einem verstärkten wissenschaftlichen Interesse an Föderalismusproblemen – ein kräftiges politisches „Leben" des Bundesstaates in Österreich, das vieles „politisch unmöglich" macht, was „verfassungsrechtlich möglich" wäre.

Allerdings ist es trotz verstärkter Bemühungen der Länder bis heute noch nicht gelungen, über einen ersten Schritt der Bundesstaatsreform (Bundes-Verfassungsnovelle 1974) zu einer tiefgreifenderen Änderung der zentralistischen Verfassungsstruktur zu gelangen. Das politische Gewicht der Länder, ihr demokratisches, vom

Landesvolk getragenes Autonomiebewußtsein, ihre reale, ständig steigende Aufgabenfülle in der Verwaltung (die sich in der Kompetenzverteilung nur ungenügend widerspiegelt), ihre Übereinstimmung in wichtigen Sachfragen und im Widerstand gegen weitere Zentralisationen und ihr Wille zu inneren Reformen bilden aber heute bereits ein nicht zu übersehendes Gegengewicht zur Rasanz der übermächtigen Bundesgewalt im föderalistischen System Österreichs. Dies ist bei der folgenden Darstellung der *verfassungsmäßigen* Struktur des Bundesstaates stets mit zu beachten.

2. Die Kompetenzverteilung: Allgemeine Grundsätze

Die Kompetenzverteilung ist die verfassungsrechtliche Sicherung der Teilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern und damit ausschlaggebend für die Gewichtsverteilung zwischen den Ebenen des „dual government" im Bundesstaat. Ihre verfassungsrechtliche Gestalt und judikative Fortbildung ist in Österreich – wie in den meisten föderalistischen Systemen – außerordentlich kompliziert und unübersichtlich geworden und durch übermäßige Zentralkompetenzen, die jeden „föderalistischen Standard" zu sprengen scheinen (vgl PERNTHALER/KATHREIN/WEBER 1982), gekennzeichnet. Die folgende Übersicht soll nur die allgemeinen Strukturen, nicht aber die Einzelheiten der Kompetenzverteilung aufzeigen.

a) Generalklausel-Emuneration

Wie viele Bundesverfassungen enthält auch die österreichische das länderfreundliche Grundprinzip, daß alle Bundeskompetenzen *ausdrücklich* verfassungsrechtlich begründet werden müssen, während die undefinierte Allgemeinzuständigkeit bei den Ländern verbleibt (Art 15 Abs 1 B-VG; zur Auslegung siehe PERNTHALER/WEBER, Melichar-FS 1983, 149ff).

Allerdings leidet diese Generalklausel daran, daß sie nicht auf das Subsidiaritätsprinzip, die regionalen Ordnungsaufgaben oder sonst irgendein inhaltliches Grundprinzip der Länderkompetenzen bezogen ist (vgl dagegen die Allgemeinzuständigkeit der Gemeinden: Art 118 Abs 2 B-VG).

Darüber hinaus ist der *reale Inhalt* der „Restkompetenz" der Länder außerordentlich gering, weil die Zahl der verfassungsrechtlich dem Bund zugewiesenen Aufgaben sehr groß ist und überdies die Verfassungsrechtsprechung – vor allem in früheren Jahren – eine Anzahl von Auslegungsregeln entwickelt hat, welche Bundeskompetenzen noch über das *ausdrücklich* festgelegte Maß hinaus in vielen wichtigen Angelegenheiten erweitert hat (siehe folgendes Kapitel).

Schließlich ist der Wert der Generalklausel zugunsten der Landeszuständigkeit dadurch geschmälert worden, daß es eine Reihe „besonderer" Kompetenzverteilungen gibt, in denen sie kraft ausdrücklicher Anordnung ausgeschaltet ist (Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesen, Finanzwesen, Dienst- und Personalvertretungsrecht, Minderheitenrecht, Datenschutz, Privatwirtschaftsverwaltung ua).

b) Auslegungsregeln der Verfassungsrechtsprechung

Die Kompetenztatbestände sind für sich genommen – ebenso wie die Grundrechte – sehr allgemeine Begriffe, die im Wortlaut fast nichts über ihren tatsächlichen Inhalt aussagen. Daher hat die Verfassungsrechtsprechung ein ganzes Arsenal allgemeiner und besonderer Auslegungsrichtlinien und judikativer Standards entwickelt, die – im Wege der „ständigen Rechtsprechung" – zum mittelbaren Verfassungsinhalt geworden sind (FUNK 1980).

Die wichtigste dieser Auslegungsregeln ist dabei die sogenannte „*Versteinerungstheorie*" – eine Art historisch-systematische Auslegung, wonach die Kompetenzbegriffe zum Zeitpunkt des Inkrafttretens (meist 1. 10. 1925) „versteinert" seien, dh, nach der Bedeutung auszulegen sind, welche ihnen die Rechtsordnung zu dieser Zeit zugeschrieben hat. Diese Auslegungsregel soll zunächst die Zuständigkeit der *Länder* schützen, weil danach die Bundeskompetenzen einen unverrückbaren, inhaltlich eindeutig verifizierbaren Sinn haben sollen (so ausdrücklich VfSlg 5748/1968).

Allerdings ist diese Funktion der „Versteinerungstheorie" durch eine Reihe weiterer Auslegungsregeln (Wesenstheorie, Adhäsionskompetenzen, intrasystematische Fortbildung, Zerlegung von „neuen" Materien, wie Atomenergie, Fernsehen, Umweltschutz, Planungen ua in dem Bund zurechenbare Teilfunktionen, Bezugnahme auf die zentralistische Entwicklung 1918–1925 ua) im Ergebnis recht eingeschränkt (FUNK 1980). Vollends auf den Kopf gestellt wird ihr Sinn aber, wenn auch die *Landeskompetenzen* „versteinert" werden, wie dies gelegentlich in der Judikatur anklingt (PERNTHALER/WEBER, Melichar-FS 1983).

Eine weitere wichtige Auslegungsregel ist die sogenannte „*Gesichtspunktetheorie*". Danach kann ein- und derselbe Lebenssachverhalt (zB Bau einer Straße) kompetenzrechtlich unter verschiedenen „Gesichtspunkten" geregelt werden, wenn hierfür verschiedene Kompetenzen der Gebietskörperschaften bestehen (zB Bundesstraßenkompetenz des Bundes, Bau- oder Naturschutzkompetenz der Länder; VfSlg 7169/1973; 7658/1975). Diese Auslegungsregel, die in neuerer Zeit zunehmende Bedeutung erlangt hat, wirkt sich mitunter zu Gunsten, meist aber zu Lasten der Länder aus, weil sich danach neben den zahllosen Bundeskompetenzen zwar hin und wieder ein „Gesichtspunkt" für Landesregelungen, unter allen Umständen aber irgendein „Gesichtspunkt" für eine erwünschte Bundesregelung in wichtigen Lebensbereichen finden lassen. Außerdem führt diese Auslegung praktisch zu einer Art „konkurrierender Gesetzgebung" und hat damit sehr zur weiteren Ausdifferenzierung und Verkomplizierung der Kompetenzverteilung beigetragen.

Nach der Judikatur sind die „*Zwecke*" einer Regelung kein kompetenzwesentlicher Umstand, was dazu geführt hat, daß die Länder mit Hilfe ihrer bescheidenen Restkompetenzen umfassende Zweckregelungen anderer Kompetenzbereiche des Bundes mitverfolgen (zB Raumordnung bezüglich Wirtschaft, Arbeitsplatz, Verkehr, Schulwesen, Landesverteidigung uä). Die Verfassungsrechtsprechung hat dieses te-

leologische Ausgreifen in andere Kompetenzbereiche ausdrücklich toleriert, wenn der *Gegenstand der Regelung* oder das *Instrument der Planung* selbst Landessache waren (VfSlg 4486/1963 ua). In jüngster Zeit zeigen sich allerdings deutliche Tendenzen einer Einschränkung dieser Judikatur, die zu einer drastischen Beschränkung der regionalen und lokalen Planungshoheit der Länder führen müßten (7. *Föderalismusbericht* 46f; VfSlg 9543/1982).

Im Sinne der *„Mitberücksichtigungsregel"* darf jeder Gesetzgeber im Rahmen seiner Sachregelung auch „Gesichtspunkte" der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft, die sachlich mit seiner Regelung zusammenhängen, „berücksichtigen", ohne sie allerdings verbindlich oder gar abweichend zu regeln (siehe dazu PERNTHALER 1975, 216ff). Im Zusammenhang damit stehen die in jüngerer Zeit häufig verwendeten Verweisungen auf Regelungen gegenbeteiligter Gebietskörperschaften, auf die *„Bedacht zu nehmen"* ist (insbesondere im Bereich der allgemeinen und speziellen Raumplanungen).

Eine theoretisch höchst bedeutsame, in der Praxis der Verfassungsrechtsprechung allerdings wenig verwendete Regel ist die *föderalistische,* wonach die Bundeskompetenzen der Art 10, 11, 12 gegenüber Art 15 B-VG restriktiv auszulegen sind (VfSlg 2282/1952 ua).

c) Kompetenzfeststellungen des Verfassungsgerichtshofes

Der Verfassungsgerichtshof hat die Funktion, in „abstrakten" Kompetenzstreitigkeiten (dh vor der Erlassung des Gesetzes oder Vollzugsaktes) Feststellungserkenntnisse zu fällen, welche die Zuständigkeitsregeln verbindlich auslegen (Art 138 Abs 2 B-VG). Im Zusammenhang damit faßt der VfGH das Ergebnis seiner Auslegung in einem generellen *Rechtssatz* zusammen (§ 56 Abs 4 VfGG 1953), dem nach der ständigen Judikatur des VfGH die Wirkung einer authentischen Interpretation der Kompetenzregelung der Bundesverfassung auf der Stufe eines *Bundesverfassungsgesetzes* zukommt (VfSlg 3055/1956; 4446/1963; 6685/1972; 7780/1976 ua).

Diese, durch einfaches Gesetz begründete Zuständigkeit des VfGH als „positiver Verfassungsgesetzgeber" ist verfassungsdogmatisch außerordentlich bedenklich und führt insbesondere im Bereich der Landeskompetenzen nach Art 15 Abs 1 B-VG zu einer abträglichen „Versteinerung" und damit verfassungswidrigen (siehe oben!) Einengung wichtiger Verwaltungsbereiche der Länder, wie Jagdrecht, Raumordnung, Bauwesen, Grundverkehrsrecht, Wohnungshygiene ua (vgl dazu PERNTHALER/WEBER, Melichar-FS 1983).

d) „Komplexe Begriffe" oder „Querschnittsmaterien"

Im Zuge der ständigen Verfeinerung der Auslegung der Kompetenztatbestände hat sich infolge der Regel der historisch abgeschlossenen Begriffsinhalte („Versteinerungstheorie") eine merkwürdige Konsequenz ergeben, die der Praxis große Schwierigkeiten bereitet: Es gibt immer mehr neue oder neu zu regelnde Lebenssachverhalte, die sich kompetenzrechtlich überhaupt nicht einordnen lassen! Sei es,

daß die Regelung wegen der untrennbaren Verknüpfung von Bundes- und Landeszuständigkeiten in *keine* der beiden Kompetenzbereiche fällt („Weder-Noch-Materie", zB landwirtschaftliche Marktordnung, VfSlg 5748/1968), oder daß die Regelung kompetenzrechtlich ein sogenannter *„komplexer Begriff"* oder eine *„Querschnittsmaterie"* ist, wo Bundes- und Landeszuständigkeiten nach den allgemeinen Kompetenzregeln (Gesichtspunktetheorie, Versteinerungstheorie usw) auszudifferenzieren sind. Dazu gehören so wichtige Angelegenheiten wie Umfassende Landesverteidigung (Art 9a B-VG), Raumordnung (VfSlg 2674/1954), Umweltschutz (VfSlg 8195/1977), Abfallbeseitigung (VfSlg 7792/1976), Behindertenwesen (VfSlg 8831/1980) ua.

Derartige „Querschnittsmaterien" lassen sich praktisch nur durch korrespondierende Regelungen von Bund und Ländern gesetzlich ordnen, sodaß der „Teilregler" auf die Koordination mit der (den) gegenbeteiligten Gebietskörperschaft(en) angewiesen ist (zB Raumplanung-Forstrecht; militärische Landesverteidigung – Zivilschutz; Abfallbeseitigungsregelungen des Bundes und der Länder). Man hat daraus geradezu eine *Verfassungspflicht zur Koordination* abgeleitet, welche eine *Pflicht* zur Bedachtnahme auf die gegenbeteiligte Gebietskörperschaft bedeutet (PERNTHALER, Raumordnung I 221).

Nach der Idee der Bundes-Verfassungsnovelle 1974 sollten derartige Querschnittsmaterien durch Staatsverträge zwischen Bund und Ländern nach Art 15a B-VG geregelt werden (ÖHLINGER 1978; MORSCHER 1978). Praktisch ist der Bund jedoch häufig bestrebt, in derartigen „komplexen" Angelegenheiten durch Verfassungsänderungen eine Vollzuständigkeit oder zumindest maßgebenden Einfluß zu erlangen. Dies trifft insbesondere auf den *Umweltschutz* zu, wo die Bemühungen um eine Bundeskompetenz nun schon jahrelang laufen (vgl dazu die jährlichen *Föderalismusberichte* einerseits und die zahlreichen einschlägigen Veröffentlichungen des *„Bundesgesundheitsinstitutes"* andererseits). Als Ergebnis dieses Zentralisationsdruckes ist die B-VG-Novelle 1983, BGBl 175, insbesondere Art II, anzusprechen (vgl 7. *Föderalismusbericht* 17ff).

e) Kompetenzhoheit

Die Kompetenzhoheit kommt nach dem System der Bundesverfassung dem *Bundesverfassungsgesetzgeber* zu, wobei weder ein Zustimmungrecht des Bundesrates noch der Länder gegeben ist (vgl dazu Forderungsprogramm Punkt A1 und PERNTHALER 1980). Nur bei einer „Gesamtänderung der Bundesverfassung", durch die das bundesstaatliche Prinzip aufgehoben oder auch nur „berührt" würde (vgl Art 99 B-VG), wäre zusätzlich eine *Volksabstimmung* gemäß Art 44 Abs 2 B-VG erforderlich (VfSlg 2435/1952). Die zahlreichen Kompetenzänderungen (ca 250 Verfassungsnovellen, wobei allerdings ein großer Teil befristete Verlängerungen der Wirtschaftslenkungsgesetze sind), haben die Frage einer *„schleichenden Gesamtänderung"* der Bundesverfassung akut werden lassen (ERMACORA, Verfassungslehre 1970, 321), die indessen rechtlich nicht zu fassen ist (WEBER 1980, 122f).

Neben dem Bundesverfassungsgesetzgeber ist der einfache *Bundesgesetzgeber* im allgemeinen Verfassungssystem nur in wenigen Einzelfällen ermächtigt, in ganz engen sachlichen oder zeitlichen Grenzen Bundeskompetenz zu begründen (zB „Bundesstraßen" oder „Monopolwesen"; Art 10 Abs 1 Z 9 und Abs 4 B-VG), die Landesgesetzgebung zu Ausführungsbestimmungen zu ermächtigen (Art 10 Abs 2, Art 14 Abs 2, Art 14a Abs 3 B-VG) oder eine Angelegenheit der Grundsatzgesetzgebung selbst zu regeln, wenn das Land innerhalb der bestimmten Frist kein Ausführungsgesetz erläßt, wobei die bundesgesetzliche Regelung aber mit Erlassung des Landes-Ausführungsgesetzes außer Kraft tritt (Art 15 Abs 6 B-VG).

Umgekehrt kann aber in diesen Angelegenheiten auch der *Landesgesetzgeber* eine Bundeskompetenz vorläufig in Anspruch nehmen, wenn der Bund kein Grundsatzgesetz erläßt (Art 15 Abs 6 B-VG; vgl PERNTHALER/WEBER 1979).

Alle diese *begrenzten* und *befristeten* Fälle der Ermächtigung des einfachen Bundes-(Landes-)Gesetzgebers zur Begründung der eigenen Zuständigkeit (ähnlich auch der heute unanwendbare *„Kriegsfolgentatbestand"* – Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG) sind in keiner Weise mit der umfassenden, inhaltlich in keiner Weise begrenzten Kompetenzhoheit des einfachen Bundesgesetzgebers im *Finanzwesen* (§§ 3, 7, 12 und 13 F-VG 1948) zu vergleichen, welche den Kompetenztatbestand „Bundesfinanzen" (Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG) geradezu als bedeutungslose Reminiszenz an den ursprünglichen Plan der *bundesverfassungsgesetzlichen* Begründung von Kompetenzen im Finanzwesen erkennen lassen (zum Verhältnis von Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG zum F-VG 1948 siehe das überaus problematische Erk VfSlg 7720/1975). Darauf wird die vorliegende Untersuchung noch ausführlich zurückkommen (IV. und VI. Hauptstück).

3. Struktur der Kompetenzverteilung

a) Die grundsätzliche Teilung der Aufgabenzuweisung nach Staatsfunktionen und Staatsaufgaben

Die kontinentalen Bundesstaaten weisen nicht nur – wie die angelsächsischen Föderalismussysteme – Bereiche der *Staatsaufgaben* einer der beiden Ebenen zu (dual government), sondern teilen auch noch innerhalb der Staatsaufgaben nach den *Funktionen* Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit, welche jeweils nach den gleichen oder verschiedenen Kriterien dem Bund zugewiesen werden oder den Ländern verbleiben. Danach läßt sich zunächst allgemein folgendes dreigliedriges Schema entwickeln, in dem die mittlere Kategorie komplex ist (WEBER 1980, 105):

- Der Bund ist zur Gesetzgebung und Vollziehung (Verwaltung, Gerichtsbarkeit) zuständig.
- Der Bund ist zur Gänze oder zum Teil zur Gesetzgebung, die Länder sind zur Vollziehung und – wenn der Bund nur einen Teil der Gesetzgebungskompetenz hat – auch zum Teil zur Gesetzgebung zuständig.
- Die Länder sind zur Gesetzgebung und Vollziehung zuständig.

b) Die Kompetenzkataloge und Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung

Die Bundesverfassung legt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht in einem systematisch geschlossenen Katalog fest und enthält auch nicht – wie das deutsche GG – die Vorschrift, daß Änderungen nur in Form ausdrücklicher Änderung der Verfassungsurkunde (Stammgesetz) erfolgen dürfen. Im Gegenteil! Die Bundesverfassung läßt nicht nur „verfassungsrechtliche Nebengesetze", sondern auch sogenannte „Verfassungsbestimmungen" in einfachen Bundesgesetzen zu, welche die Verfassung in allen Teilen abändern oder ergänzen können. Dasselbe gilt für verfassungsändernde Staatsverträge und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern (Art 50 Abs 3 und Art 15a Abs 1 B-VG).

Dazu kommt, daß das B-VG schon von Anfang an in wenig systematischer Weise Kompetenzbestimmungen außerhalb der Art 10 bis 15 B-VG begründete (zB Art 8, 9, 17, 19, 21, 23, 81, 82, 102 Abs 7, Art 115 B-VG).

Auf Grund dieser, dem Wesen der Verfassung keinesfalls entsprechenden Rechtsetzungstechnik gibt es in Österreich nicht *eine* geschlossene Kompetenzverteilung, sondern die zuvor erwähnten Kompetenztypen sind in eine Vielzahl unzusammenhängender Einzelregelungen zersplittert. Die wichtigsten davon sind:

aa) *Der allgemeine Kompetenzkatalog* – Art 10, 11, 12 und 15 B-VG. Hier sind die meisten Zuständigkeiten des Bundes und die ursprüngliche Allgemeinzuständigkeit der Länder begründet. Selbst dieser allgemeine Zuständigkeitskatalog läßt keinerlei innere Systematik der hier angehäuften Bundeskompetenzen oder ihrer Einstufung in die drei Kompetenztypen des Bundes erkennen.

bb) Die Kompetenzverteilung im *Finanzwesen* – Art 13 B-VG und F-VG 1948. Hier werden die Kompetenzen über Abgaben und die Verteilung von Abgaben im wesentlichen dem *einfachen Bundesgesetzgeber* zur Regelung übertragen und Bestimmungen über Sonderkompetenzen des Bundes und der Länder im Transfer-, Kredit- und Haushaltswesen getroffen.

cc) Die Kompetenzverteilung im *allgemeinen Schulwesen* und Teilen des *Erziehungswesens* (Schüler- und Studentenheime) – Art 14 B-VG. Hier ist die innere und äußere Organisation von Kindergärten, Pflichtschulen, höheren Schulen und Universitäten in außerordentlich zentralistischer Weise (unter Aufhebung der Allgemeinkompetenz der Länder gemäß Art 15 B-VG zugunsten einer solchen des Bundes: Art 14 Abs 1 B-VG) geregelt. Es finden sich hier alle Teilungstypen des allgemeinen Kompetenzkataloges.

dd) Die Kompetenzverteilung im *land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen* und Teilen des Erziehungswesens – Art 14a B-VG. Hier wird eine Allgemeinzuständigkeit der Länder begründet und davon im wesentlichen das höhere land- und forstwirtschaftliche Schulwesen samt allen dazugehörigen Angelegenheiten zugunsten des Bundes ausgenommen. Im übrigen finden sich auch hier alle Teilungstypen des allgemeinen Kompetenzkataloges.

ee) Die Kompetenzverteilung im *Dienst- und Personalvertretungsrecht* – Art 10 Abs 1 Z 16 und Art 21 B-VG. Hier werden bezüglich der Bediensteten der Länder und Gemeinden sehr differenzierte Verteilungsregeln zwischen Bundes- und Landeszuständigkeiten getroffen, während für Bundesbedienstete eine einheitliche und umfassende Bundeskompetenz festgelegt wird.

ff) *Unsystematisch verstreute Kompetenzbestimmungen im B-VG.* Im Zusammenhang mit Sachregelungen werden zahlreiche Bundeskompetenzen (zB Minderheitensprache – Art 8, allgemeine Regeln des Völkerrechts – Art 9, Unvereinbarkeitsrecht – Art 19, Amtshaftung – Art 23, Militärverwaltung – Art 81, Gerichtsbarkeit – Art 82, Notstandsbefugnisse im Bereich einzelner Gemeinden – Art 102 Abs 7), und eine Landeskompetenz (Gemeinderecht – Art 115 Abs 2) begründet.

gg) *Kompetenzverteilung im Volksbildungs- und Erziehungswesen* – Art VIII B-VG-Novelle 1962 (Schulverfassungsnovelle). Hier herrscht inhaltlich noch immer das System des ehemaligen § 42 ÜG 1920, wonach „paktierte Gesetzgebung" (übereinstimmende Bundes- und Landesgesetze) erforderlich sind und für die *Vollziehung* der Rechtszustand der österreichisch-ungarischen Monarchie maßgeblich sein soll. Dieser Rechtszustand ist heute nicht mehr mit Sicherheit feststellbar, sodaß das Vorliegen oder Ausmaß von Bundes- oder Landeskompetenz theoretisch umstritten ist (PERNTHALER/WEBER, ZfV 1979, 458ff; BRAUNEDER, ZfV 1980, 209ff).

hh) *Kompetenzverteilung im Minderheiten-Schulrecht* – Art I des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten, BGBl 1959/101. Hier werden sehr begrenzte Kompetenzen der Länder bezüglich der Pflichtschulen im übrigen aber Bundeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung festgelegt.

ii) *Kompetenzverteilung im Datenschutz* – § 2 Datenschutzgesetz, BGBl 1978/565. Hier werden umfassende Sonderkompetenzen des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung und eine eingeschränkte Landeskompetenz zur Vollziehung des Datenschutzes für Daten der Länder und Landeseinrichtungen begründet.

jj) *Kompetenzbegründungen durch verfassungsrechtliche Einzelbestimmungen.* Neben den bisher angeführten – noch einigermaßen systematisch erfaßbaren – Kompetenzbestimmungen gibt es zahlreiche „Verfassungsbestimmungen" in einfachen Gesetzen, welche isolierte Bundeszuständigkeiten im Zusammenhang mit der jeweiligen Sachregelung festlegen. Dazu gehören insbesondere die neun (befristeten) *Wirtschaftslenkungsgesetze,* deren Art I jeweils die Bundeszuständigkeit begründet (vgl KLECATSKY/MORSCHER 1982, 126), die Verfassungsbestimmungen des Invalideneinstellungsgesetzes, BGBl 1970/22, der Handels- und Arbeiterkammergesetze, BGBl 1954/183 bzw 1954/105, des Zivildienstgesetzes, BGBl 1974/1968, des Opferfürsorgegesetzes, BGBl 1957/77, des Beamtenentschädigungsgesetzes, BGBl 1952/182 und 1964/21, des EGKS-Abkommen-Durchführungsgesetzes, BGBl 1973/332 ua.

c) Die Ausnahme der Privatwirtschaftsverwaltung aus der Kompetenzverteilung

Gemäß Art 17 B-VG werden Bund und Länder aus der Kompetenzverteilung ausgenommen, soweit sie *„als Träger von Privatrechten"* tätig sind (KLECATSKY/MORSCHER 1982, 231f). Dazu zählt nach der Rechtsprechung des VfGH auch die Verwaltung ohne Einsatz von Hoheitsgewalt (zB Subventionen, VfSlg 3263/1957) und die *Gesetzgebung,* welche die Privatwirtschaftsverwaltung regelt oder sich nur an Organe der betreffenden Gebietskörperschaft selbst wendet (sogenannte „innere Gesetzgebung" oder Selbstbindungsgesetze; WENGER, Korinek-FS 1972). Besonders die Zulässigkeit von „transkompetenter" Subventionsverwaltung und Gesetzgebung räumt den Gebietskörperschaften breite Möglichkeiten ein, außerhalb der eigentlichen Kompetenzbereiche tätig zu werden. Auf die damit verbundenen Probleme des Finanzausgleiches (THÖNI 1978) und die entscheidende Bedeutung dieses Bereiches für die politische Selbständigkeit der Länder wird noch ausführlich zurückzukommen sein.

d) Die vier Typen der Kompetenzverteilung (Beispiele)

aa) Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache

Zu dieser Type, die hauptsächlich in Art 10, 14 Abs 1, Art 14a Abs 2 B-VG und in den zuvor angeführten isolierten Verfassungsbestimmungen begründet wird, gehören *über 100 wichtige Einzelmaterien.* Diese wurden in ihrer „Stammfassung" im Jahre 1920 nach dem Stand der damaligen Wirkungsbereiche der *Zentralbehörden* festgelegt – also im ganzen nach dem Schema des dezentralisierten Einheitsstaates der Monarchie. Darüber hinaus wurden diese Bundes-Vollkompetenzen aber auch durch andauernde Kompetenzverschiebungen in späteren Bundes-Verfassungsnovellen (insbesondere 1925, 1929, 1962) und in den Notlagen der Nachkriegs- und Besatzungszeit als „Ausnahmebefugnisse" ständig erweitert (zB Verstaatlichung, Wirtschaftslenkung) und nie mehr rückgängig gemacht. Neue Zentralstaatskompetenzen wurden aber auch ohne System laufend nach den jeweiligen *politischen Tagesbedürfnissen* neu begründet (siehe die zuvor angeführten Beispiele von kompetenzrechtlichen Verfassungsbestimmungen).

Zu den wichtigsten dieser Bundes-Vollkompetenzen gehören die äußeren Beziehungen, das Geld-, Kredit- und Bankwesen, Zivil- und Strafrecht, Sicherheitspolizei, Gewerbe und Industrie, Verkehrswesen, Bergbau, Durchzugsstraßen, Post- und Fernmeldewesen, Forstwesen, Wasserrecht, Arbeitsrecht, Gesundheitswesen, große Teile der Kulturpolitik und das gesamte Schulwesen (Universitäten), Familienlastenausgleich, Sozialversicherung, alle wichtigen Kammern und Verbände, Marktordnung, Wirtschaftslenkung uva.

Dazu kommen noch wichtige klassische und moderne *Staatsfunktionen,* die den Ländern völlig entzogen sind, wie die *Gerichtsbarkeit* (einschließlich der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit), sämtliche *Wachkörper* (Polizei, Gendarmerie usw), die *bewaffnete Macht,* die *Völkerrechtsbeziehungen,* Rundfunk und Fernsehen, Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftslenkung usw. Die Länder – vor al-

lem Vorarlberg und Tirol – haben eine grundsätzliche Revision und Neukonzipierung dieser unsystematischen und zum Teil funktionswidrigen Anhäufung von Zentralkompetenzen nach den Grundsätzen des *Subsidiaritätsprinzips* verlangt (Vorarlberger Volksabstimmung 1980; Tiroler Föderalismusresolution 1983; PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980; 5. und 6. *Föderalismusbericht*).

bb) Gesetzgebung Bundessache, Vollziehung Landessache

Zu dieser – dem klassischen Teilungsmodell der europäischen Bundesstaaten entsprechenden – Type (vgl insbesondere Art 83 GG) gehören nur wenige, zufällig zusammengewürfelte Bereiche wie Staatsbürgerschaft, Volkswohnungswesen, Straßenpolizei, Binnenschiffahrt (außer in Grenzgewässern), Assanierung, Verwaltungsverfahren in Landesangelegenheiten (sämtliche in Art 11 B-VG), Lehrerdienstrecht für Pflichtschulen (Art 14 und 14a B-VG) und Datenschutz bezüglich Daten des Landes oder Landeseinrichtungen (§ 2 Datenschutzgesetz). Der Ausbau dieser Kompetenztype statt der sogenannten ,,mittelbaren Bundesverwaltung" (siehe unten; 5. Kapitel) wäre ein dringendes Gebot des Föderalismus und der Demokratie (PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 72ff).

cc) Grundsatzgesetzgebung Bundessache, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Landessache

Hier sind die Gesetzgebungsfunktionen zwischen Bund und Ländern derart geteilt, daß der Bund allgemeine ,,Grundsätze" aufstellen darf, an die die Landesgesetzgebung gebunden ist, die aber für die Bürger nicht unmittelbar verbindliches Recht schaffen. Soweit der Bund keine Regelung trifft oder außerhalb derselben, sind die Länder in ihrer Gesetzgebung frei, weil diese ja ihren Grund in der ,,*Allgemeinzuständigkeit der Länder*" (Art 15 Abs 1 B-VG) hat, welche durch die Grundsatzkompetenz des Bundes nur eingeschränkt, nicht aber ,,begründet" wird (vgl dazu jetzt Art 15 Abs 6 5. Satz B-VG und VfSlg 3649/1959; AUCKENTHALER, ÖJZ 1984, 57ff).

Die ,,*Grundsätze*" dürfen nach dem Sinn der Einrichtung nicht zu speziell sein, damit den Ländern ein Ausführungsspielraum bleibt (VfSlg 1388/1931; 2087/1951; 3340/1958); in der Praxis hält sich der Bund allerdings nicht an diese Regel, sodaß dieser Kompetenztypus derzeit in Österreich wenig föderalistischen Wert hat (BERCHTOLD, ÖJZ 1970, 281ff; WELAN, Föderative Ordnung III/1974, 9ff) und sein Ausbau nicht erwünscht scheint (vgl dagegen für die Schweiz FREY 1977, 112 und 118).

Zu diesem Kompetenztypus gehören insbesondere Sozialhilfe (derzeit kein Grundsatzgesetz), Krankenanstalten, Bereiche der Sozialfürsorge, Bodenreform, Teile des Elektrizitätswesens (nicht: öffentliche Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft), land- und forstwirtschaftliches Arbeitsrecht (sämtliche Art 12 B-VG) sowie wichtige Teilbereiche des allgemeinen und land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens (Pflichtschulen und Schulbehörden in den Ländern).

Zu aa) und bb): Aufsichts- und Devolutionsrechte des Bundes

In den Bereichen geteilter Zuständigkeit besteht ein Aufsichtsrecht des Bundes (sogenannte *„Bundesaufsicht"*) darüber, ob seine Vorschriften eingehalten werden. Nähere Ausführungsregelungen über die zulässigen Aufsichtsformen (Informationsrechte, Kontrollbefugnisse usw) fehlen; als Aufsichtsmittel ist lediglich die *Amtsbeschwerde* des zuständigen Bundesministers gemäß Art 131 Abs 1 Z 2 B-VG vorgesehen. (Zum Inhalt und Umfang der „Bundesaufsicht": PERNTHALER/WEBER 1979). Eine Devolution der Vollziehungskompetenzen der Länder an den Bund ist bei geteilten Zuständigkeiten vorgesehen, wenn ein Akt der Vollziehung für mehrere Länder wirksam werden soll und ein einvernehmliches Vorgehen nicht innerhalb von sechs Monaten zustande kommt (Art 15 Abs 7 B-VG, ähnlich Art 12 Abs 3 B-VG).

dd) Gesetzgebung und Vollziehung Landessache

Zu dieser „ursprünglichen" Landes-Vollkompetenz gehören heute nur mehr wenige, innerlich unzusammenhängende Materien, wie Bauwesen, Naturschutz, Raumordnung, Teile des Fremdenverkehrs und der Landwirtschaft, Sittlichkeitspolizei, Veranstaltungswesen, Grundverkehrsrecht, Landesstraßen, Teile des Umweltschutzes und der Abfallbeseitigung, Jagd, Fischerei, örtliche Sicherheitspolizei, Jugendschutzpolizei, Landesbrauchtum, Teile des Gemeinderechts und der Verwaltungsorganisation in den Ländern. (Sämtliche Art 15 Abs 1 B-VG; teilweise bestätigt durch Kompetenzfeststellungen des VfGH und die B-VG-Novelle 1974.) Dazu kommen noch Zuständigkeiten im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens (Art 14a B-VG) und solche ganz untergeordneter Art (zB Kindergartenwesen) im Bereich des allgemeinen Schulwesens (Art 14 B-VG) und des Volksbildungs- und Erziehungswesens (B-VG-Novelle 1962, Art VIII).

Zu beachten ist, daß fast alle hoheitlichen *Gemeindekompetenzen* der örtlichen Selbstverwaltung (Art 118 B-VG) zu Lasten der Landeszuständigkeiten (und nicht der Bundeskompetenzen!) gehen, wobei der Gemeinde hier ein verfassungsmäßiger Anspruch auf Führung dieser Verwaltungsangelegenheiten „im eigenen Wirkungsbereich" zukommt (was sich insbesondere im Rahmen der Finanzverfassung auswirkt).

Im Bereich der Landeszuständigkeiten gibt es keine *Gerichtsbarkeit*, ein gewisser Ersatz ist die „Anhangszuständigkeit" für zivil- und strafrechtliche Einzelbestimmungen, die im Zusammenhang mit Landesregelungen *„erforderlich"* sind (Art 15 Abs 9 B-VG; PERNTHALER, JBl 1972, 68ff). Diese Bestimmung wird aber in der neueren Judikatur des VfGH außerordentlich restriktiv gehandhabt *(7. Föderalismusbericht);* die Länder haben ihre Erweiterung gefordert (Forderungsprogramm 1976 A 13).

Ferner ist der gesamte Landes-Verwaltungsbereich der *verwaltungsgerichtlichen* Kontrolle des Bundes unterworfen, was zu einer starken rechtlichen Beeinflussung (Auslegung!) und Vereinheitlichung führt (PERNTHALER 1977, 127ff).

Trotz dieser starken Beschränkung des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder hält der Druck des Bundes auf *weitere Zentralisierungen* in der Kompetenzverteilung unvermindert an (sogenannte *„Gegenforderungen des Bundes"*; vgl 5. Föderalismusbericht) und hat etwa auf dem Gebiet des *Umweltschutzes* bereits zur Begründung neuer Bundeszuständigkeiten geführt, die allerdings eine vorhergehende Vereinbarung über die Festlegung von Immissionswerten voraussetzen (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG und Art II der B-VG-Novelle 1983, BGBl 175).

In Anbetracht der angeführten bescheidenen „Restkompetenzen" wäre es den Ländern unmöglich gewesen, ihre politische Selbständigkeit und regionale Ordnungshoheit als Gliedstaaten (*„föderalistischer Standard"* – vgl KATHREIN/WEBER/PERNTHALER 1982) zu erhalten, ohne das Instrument der Privatwirtschaftsverwaltung und der Förderungsverwaltung („spending power") im vollen Umfang aller Staatsaufgaben – allerdings nach Maßgabe der Landesfinanzhoheit – zur Verfügung zu haben. Diese Grundstruktur des lebendigen österreichischen Föderalismus ist bei allen Analysen der Finanzordnung in besonderer Weise zu beachten, weil sie das System der hoheitlichen Kompetenzverteilung in entscheidender Weise korrigiert und ergänzt (siehe unten VIII. Hauptstück der vorliegenden Untersuchung).

4. Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und anderen parlamentarischen Funktionen des Bundes

a) Allgemeine Erwägungen

Die Mitwirkung der Länder an der Staatsgewalt, insbesondere an der Gesetzgebung als der obersten Staatswillensbildung des Bundes gehört zum *Wesen des Bundesstaates*. Historisch gesehen war diese Mitwirkung der entscheidende Kompromiß zwischen staatenbündischem und einheitsstaatlichem Denken, der Preis für das Zustandekommen des starken „national government" und damit des modernen Bundesstaates (vgl die beiden widersprechenden Verfassungspläne auf dem Verfassungskonvent von Philadelphia – *Virginia Plan* und *New Jersey Plan* – aus deren Kompromiß das Zweikammersystem hervorging).

Es ist daher prinzipiell richtig, wenn der österreichische Verfassungsgerichtshof die „Beteiligung der Gliedstaaten an der oberstaatlichen (Bundes-)Gesetzgebung durch die Einrichtung einer aus Vertretern der Gliedstaaten gebildeten Länderkammer als zum „Wesen der bundesstaatlichen Organisationsform gehörig" betrachtet (VfSlg 2455/1952). Allerdings ist dazu wohl festzuhalten, daß diese Mitwirkung auch in anderer Organisationsform – zB durch die Länder unmittelbar – erfolgen könnte (vgl dazu die neue *Kanadische* Verfassung, Art 38ff; MCWHINNEY 1982; ESTERBAUER 1976, 35f; FESSLER, ÖZP 1975, 476; siehe auch Punkt A1 des Forderungsprogramms der Bundesländer).

Jedenfalls aber setzt die erwähnte Grundsatzaussage des VfGH voraus, daß die „Mitwirkung" des Bundesrates an der zentralstaatlichen Gesetzgebung nach seiner Zusammensetzung und Funktion tatsächlich eine wirksame *Beteiligung* der Länder und nicht bloß eine bedeutungslose föderalistische Ornamentik darstellt. Inwieweit dies für Österreich zutrifft, wird im folgenden darzustellen sein.

b) Struktur und Zusammensetzung des Bundesrates

Soll die ,,Zweite Kammer" eine echte *Ländervertretung* sein, so müssen die Länder darin nach dem Grundsatz der ,,Gleichheiten der Gliedstaaten im Bundesstaat" (H. HUBER, ZÖR 1968, 247ff) vertreten sein (sogenanntes ,,arithmetisches Prinzip"; WEBER 1980, 133). Dagegen werden demokratische Erwägungen geltend gemacht – die allerdings im Hinblick auf die demokratische Repräsentation in der ,,Volkskammer" (Nationalrat) nicht stichhältig scheinen – und eine Vertretung der Länder nach der Bevölkerungszahl postuliert (sogenanntes ,,geometrisches Prinzip").

Der österreichische Bundesrat verkörpert einen Kompromiß zwischen beiden Prinzipien: Das größte Land – heute *Niederösterreich* – entsendet zwölf, die übrigen im Verhältnis ihrer Bürgerzahl gleichviel (zB *Wien*) oder weniger, jedenfalls aber mindestens drei Mitglieder (Art 34 B-VG). Diese ursprünglich sehr zugunsten Wiens wirkende Aufteilungsregel hat sich inzwischen durch die Bevölkerungsbewegung Ost-West und den Bevölkerungsrückgang Wiens in ihren Auswirkungen etwas entschärft (vgl die Zusammensetzung des Bundesrates in der Entschließung des Bundespräsidenten, BGBl 1983/148), ist aber immer noch weit entfernt von der ,,Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat".

Viel entscheidender als das Prinzip der abgestuften Repräsentation der Länder wirkt sich die Tatsache aus, daß dieselben politischen Parteien wie im Nationalrat – mit möglichen Abweichungen der Mehrheitsverhältnisse – sich im Bundesrat als geschlossene Parteifraktionen wiederfinden, sodaß keine ,,Länderkammer", sondern eine zweite nationale ,,Parteienkammer" entsteht. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den Landtagen nach dem Verhältniswahlrecht (auf die Dauer der Wahlperiode des Landtages) gewählt (Art 35 B-VG, VfSlg 788/1927; 1499/1932; 2514/1953; 9044/1981) und haben dieselbe Rechtsstellung wie die Abgeordneten des Nationalrates (freies Mandat, Immunität usw). Der Vorsitz im Bundesrat wechselt halbjährlich zwischen den Ländern, die Sitzordnung richtet sich nach der Zugehörigkeit zu den Politischen Parteien und nicht nach Ländern.

Nationalrats- und Bundesratsabgeordnete einer Politischen Partei bilden auch einen gemeinsamen *,,parlamentarischen Klub"*, wodurch die parteipolitischen Bindungen quer durch das ,,Zweikammersystem" gehen und die Problematik des Gedankens der Ländervertretung deutlich wird. Allerdings mag dieses System nach der gegenwärtigen Struktur des Gesetzgebungsverfahrens sogar vom föderalistischen Standpunkt zu begrüßen sein, weil es eine *frühzeitige* gegenseitige Information von Nationalrat und Bundesrat ermöglicht, welche von ausschlaggebender Bedeutung für die Effizienz des Bundesrates wäre (WEBER 1980, 164f).

c) Funktionen des Bundesrates

aa) Mitwirkung an der Gesetzgebung

Der Bundesrat ist nach der österreichischen Bundesverfassung nicht als gleichwertige ,,zweite Kammer" (MARCIC, JBl 1960, 139ff; SCHAMBECK 1977; JAAG

1976) vorgesehen, sondern – in Konsequenz des historischen Kompromisses zwischen Föderalisten und Zentralisten – als eine bloß „mahnende" und verzögernde Einrichtung ohne wesentliche Entscheidungsbefugnis.

Gegenüber den meisten Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates – einschließlich Verfassungsänderungen und dem Finanzausgleichsgesetz – kommt ihm nur ein *suspensives Vetorecht* zu, das binnen acht Wochen (mit Gründen) geltend zu machen ist und durch einen sogenannten Beharrungsbeschluß des Nationalrates (mit erhöhtem Quorum aber gleicher Stimmenmehrheit) unwirksam gemacht werden kann (Art 42 B-VG; WALTER, Föderative Ordnung I/1969, 199ff). Nur Abänderungen der Art 34 und 35 B-VG über die Zusammensetzung des Bundesrates und der Fristenbestimmungen des Art 15 Abs 6 B-VG für Ausführungsgesetze der Länder bedürfen der *Zustimmung* des Bundesrates und – im Falle der Art 34 und 35 B-VG – der Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern. Andererseits zählt Art 42 Abs 5 B-VG eine Reihe von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates (insbesondere Auflösung des Nationalrates, Geschäftsordnung, Budget und Verfügungen über Bundesvermögen) auf, die dem Bundesrat überhaupt nicht vorzulegen sind.

bb) Mitwirkung an Staatsverträgen und Bund-Länder-Vereinbarungen

Politische, gesetzändernde und gesetzesergänzende Staatsverträge (einschließlich verfassungsändernde oder verfassungsergänzende) sind nach dem Genehmigungsbeschluß des Nationalrates gemäß Art 50 B-VG dem für Gesetzesbeschlüsse vorgesehenen *Einspruchsverfahren* (suspensives Vetorecht mit Möglichkeit des Beharrungsbeschlusses) zu unterwerfen. Auf den Abschluß anderer Staatsverträge (vgl Art 65 Abs 1 und Art 6 Abs 2 B-VG) haben die Länder überhaupt keinen Einfluß, wenn man vom allgemeinen Recht der *Stellungnahme* zu Staatsverträgen, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren (Art 10 Abs 3 B-VG), absieht.

Dieselben Grundsätze gelten auch für Bund-Länder-Vereinbarungen nach Art 15a B-VG, auf die das Verfahren nach Art 50 B-VG sinngemäß anzuwenden ist.

cc) Mitwirkung an der Vollziehung

Im System der „checks and balances" haben Parlamente regelmäßig einen typischen Einfluß auf die Regierung („Vollziehung") der sich in Untersuchungs-, Kontroll- und Mitwirkungsrechten, Ernennungsbefugnissen uä äußert und im parlamentarischen Regierungssystem im *Mißtrauensvotum* seine schärfste Sanktion hat.

Der österreichische Bundesrat ist auch in dieser Hinsicht ein typisches Produkt des Kompromisses und der möglichsten Abschwächung seines Einflusses: Zwar kommen ihm die klassischen parlamentarischen Kontrollrechte des Interpellations- und Resolutionsrechtes zu (Art 52 B-VG), nicht aber das Recht, Untersuchungsausschüsse einzurichten; die Bundesregierung ist dem Bundesrat weder politisch noch staatsrechtlich verantwortlich (Art 74 und 76 B-VG; LANG, JBl 1969, 207), was sich bei der „Selbstausschaltung des Nationalrates" im Jahre 1933 in ohnmächtigen Resolutionen des Bundesrates – als einzige parlamentarische Kammer in Wirksamkeit – in sehr typischer Weise äußerte (KATHREIN 1983, 54f).

Der Bundesrat hat ein Vorschlagsrecht für drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes – eine bescheidene Erinnerung daran, daß der VfGH ein „gemeinsames Organ" von Bund und Ländern sein soll (für den *Verwaltungsgerichtshof* ist jede Erinnerung daran geschwunden – vgl PERNTHALER 1977, 127f).

Der Bundesrat muß ferner der *Auflösung eines Landtages* durch den Bundespräsidenten gemäß Art 100 Abs 1 B-VG – einer niemals praktisch gewordenen Maßnahme der „Bundesexekution" – *zustimmen*, ein Recht, dem infolge der einschneidenden politischen und föderalistischen Konsequenzen dieser Maßnahme besonderes Gewicht zukommt (WEBER 1980, 153).

Der Bundesrat wirkt schließlich mit dem Nationalrat zusammen in den seltenen Fällen der Einberufung der *Bundesversammlung* (Art 38 bis 40 B-VG) und des *„ständigen gemeinsamen Ausschusses"* nach § 9 F-VG 1948, der aus je 13 Mitgliedern des Nationalrates und Bundesrates besteht und über Einsprüche der Bundesregierung gegen Landesgesetze über Abgaben zu entscheiden hat. Dieser Ausschuß, der in der Ersten Republik eine gewisse praktische Bedeutung hatte (PFAUNDLER 1931, 277), ist gegenwärtig wegen der Verkümmerung der Landesabgabenhoheit völlig bedeutungslos geworden. Er würde seine eigentliche Funktion als Vermittlungsausschuß erst wieder gewinnen, wenn er gegen Beharrungsbeschlüsse des Nationalrates ebenso angerufen werden könne, wie gegen Wiederholungsbeschlüsse der Landtage (WEBER 1980, 164).

d) Reformvorschläge

Im Hinblick auf die geschilderten Mängel in der Struktur und den Funktionen des Bundesrates als Organ der Vertretung der Länder im Bundesparlament – die durch seine praktische Wirksamkeit noch verstärkt werden (KATHREIN 1983; WALTER 1969, 246ff) – kann es nicht überraschen, daß eine Fülle von Reformvorstellungen aller Art gibt, die von Abschaffung, Ersatz durch einen „Verbänderat" über technische und geschäftsordnungsmäßige Reformen bis zu grundlegenden organisatorischen und funktionellen Veränderungen seiner Stellung im Verfassungsgefüge reichen (vgl außer den zuvor Genannten ESTERBAUER, JBl 1970, 565; DERSELBE, Die Republik 3/1972, 9ff; SCHAMBECK, JÖR 1977, 232; KOJA 1969, 9ff; DERSELBE 1975, 11ff, 21; RUPPE 1977, 97; REITER 1983; ÖVP, in: 6. *Föderalismusbericht* 109). Ein Gutachten des Instituts für Föderalismusforschung für die Verbindungsstelle der Bundesländer (1976; dargestellt bei WEBER 1980, 163ff) faßt die notwendigen Reformen, die im Rahmen des derzeitigen Systems der Bundesverfassung bleiben sollten, in drei Bereichen zusammen:

aa) Personelle Aufwertung des Bundesrates

Die Abgeordneten sollten durch die Landesvölker gewählt werden; die Landeshauptmänner sollen das Recht haben, jederzeit im Bundesrat das Wort zu ergreifen; die gemeinsamen Klubs von Nationalrats- und Bundesratsabgeordneten sollten aufgehoben werden uam.

bb) Rechtzeitige Einschaltung des Bundesrates

Gesetzesvorlagen sind *gleichzeitig* im Nationalrat und Bundesrat einzubringen. Der Bundesrat soll dazu binnen acht Wochen eine (vorläufige) Stellungnahme abgeben; bei schwerwiegenden Bedenken sollte ein gemeinsamer Ausschuß beraten und versuchen, zu vermitteln. Gelingt dies innerhalb einer festgesetzten Frist nicht, kann das normale Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat weitergehen (einschließlich des Einspruchsrechts des Bundesrates).

cc) Neuordnung des Einspruchsrechts

Die Einspruchsrechte des Bundesrates sollten gegenüber den bisher bestehenden noch weiter *abgestuft* werden.

(1) Gegenüber *„regulären" Bundesgesetzen* (einschließlich Bundesverfassungsgesetzen), die keine der folgenden Qualifikationen eines „erweiterten" oder „absoluten" Einspruchsrechtes erfüllen, sollte es beim bisherigen *„suspensiven Vetorecht"* mit Möglichkeit des Beharrungsbeschlusses bleiben („einfacher Einspruch" des Bundesrates).

(2) Ein *qualifiziertes (erweitertes) Einspruchsrecht* sollte dem Bundesrat bei folgenden Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zustehen:
- die die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ändern;
- welche das Vierte Hauptstück des B-VG (Art 95 bis 120 „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder") betreffen;
- die den Finanzausgleich, die Regelung „gemeinschaftlicher Bundesabgaben", Transfers mit finanziellen oder rechtlichen Verpflichtungen der Länder zum Gegenstand haben;
- die Grundsätze für die Erlassung von Ausführungsgesetzen der Länder aufstellen (Art 12 B-VG ua);
- die in „mittelbarer Bundesverwaltung" (Art 102 B-VG) oder „Auftragsverwaltung" (Art 104 B-VG) zu vollziehen sind;
- gegen die der Bundesrat mit der Mehrheit der Vertreter von *vier Ländern* und der *Mehrheit seiner Mitglieder* Einspruch erhoben hat.

(3) Im Falle eines qualifizierten Einspruches sollte an Stelle eines Beharrungsbeschlusses nur die Anrufung eines paritätisch aus Nationalrat und Bundesrat zusammengesetzten *Vermittlungsausschusses* zulässig sein. Hält dieser Vermittlungsausschuß den Einspruch aufrecht, sollte die Anrufung des *Bundesvolkes* (Volksabstimmung) über den Gesetzesbeschluß möglich sein, um dem demokratischen Charakter des Nationalratsbeschlusses Rechnung zu tragen.

(4) Ein *absolutes Einspruchsrecht* (Zustimmungserfordernis) sollte dem Bundesstaat wie bisher gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates zustehen, die seine Zusammensetzung und Organisation (Art 34 und 35 B-VG) regeln.

Die geschilderten Reformvorschläge bauen auf dem der Bundesverfassung zugrundeliegenden „historischen Kompromiß" auf, sind also weniger radikal und grund-

sätzlicher Natur als die meisten, weil sie an der prinzipiellen Vorherrschaft des Nationalrates und des von ihm gesteuerten parlamentarischen Systems nicht rütteln. Dies sollte die Aussichten ihrer Verwirklichung, die ja vom Nationalrat getragen werden müßte, erhöhen. Ohne eine derartige *allgemeine* Struktur- und Funktionsreform ist jede ,,Aufwertung" des Bundesrates – insbesondere in der Finanzverfassung – weitgehend bedeutungslos oder sogar problematisch (RUPPE 1977, 98).

5. Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation

Die Entscheidung darüber, ob der Staat von heute ein ,,Bundesstaat" ist, fällt auf dem Gebiet der Verwaltung (FORSTHOFF 1931; PERNTHALER, Fröhler-FS 1980). Daher mag die eigentümliche Struktur der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation in Österreich mehr über das Wesen und Wirken dieses föderalistischen Systemes aussagen als alle abstrakten Grundsatzbetrachtungen.

a) Das bundesstaatliche Trennungsprinzip

Wie oben angeführt wurde (1.b.bb dieses Hauptstückes) gilt die organisatorische *Trennung* zwischen den Staatsbereichen – also insbesondere auch den Verwaltungen – von Bund und Ländern als eine ähnlich absolute Grundstruktur der Verfassung wie die Trennung von Gerichtsbarkeit und Verwaltung (siehe die oben angeführten VfGH-Erk, insbesondere 3362/1958; 4413/1963 und PERNTHALER 1976, 10; MORSCHER 1978, 67ff).

Allerdings läßt die Bundesverfassung Ausnahmen von diesem Grundsatz zu, die durch die Verfassung selbst angeordnet werden. Betrachtet man nun den Umfang und die Bedeutung dieser ,,Ausnahmen", die im folgenden behandelt werden, so ergibt sich, daß der Trennungsgrundsatz regelmäßig nur in *oberster Instanz* auf der Ebene der Bundes- und Landesregierungen, der Bundesminister und Landesräte, nicht aber im Bereich der Unterbehörden des Bundes und der Länder verwirklicht ist.

Für die Bundesverwaltung ,,im Bereich der Länder" (dh unter der Zentralbehörde) ordnet Art 102 Abs 1 B-VG sogar ausdrücklich das gegenteilige Prinzip an, von dem es seinerseits nur wieder verfassungsrechtlich ermächtigte Ausnahmen geben darf.

Für die Landesverwaltung ergibt sich der Grundsatz der Mischverwaltung in unterer Instanz damit von selbst, weil eben der Bund die allgemeinen unteren Verwaltungsbehörden der Länder für die mittelbare Bundesverwaltung mitbenützt und die Errichtung eigener *Sonderbehörden des Landes* enge verwaltungsorganisatorische und auch prinzipielle bundesverfassungsrechtliche Schranken (,,Wesen der Bezirksverwaltung" – § 8 Abs 5 ÜG 1920, VfSlg 3685/1960) gezogen sind.

b) Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern

Die eigentlich charakteristische Struktur der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation in Österreich, die eine bis heute kaum gewürdigte organisationstechnische Leistung im weltweiten Maßstab darstellt, ist das System der *,,allgemeinen staatli-*

chen Verwaltung in den Ländern" (PERNTHALER 1978, 128ff; DERSELBE, Fröhler-FS 1980, 70f; DERSELBE, JBl 1982, 337ff). Sie ist im Jahre 1925 – unter dem Druck einschneidender Sparmaßnahmen als Bedingung der Völkerbund-Anleihe – aus der Vereinigung der ehemaligen autonomen Landesbehörden und den zentralstaatlichen Verwaltungsbehörden in den Ländern hervorgegangen („Beseitigung der Doppelgeleisigkeit der Verwaltungsorganisation").

Die Grundidee ist einfach: Die Landesbehörden und Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich sollten *zugleich* Bundes- und Landesverwaltung führen und zwar als „allgemeine", möglichst sachlich allzuständige Verwaltungsstellen. Das innere Organisationsprinzip sollte streng monokratisch sein, um eine straffe Weisungs- und Verantwortungshierarchie sicherzustellen (KELSEN/MERKLsches Modell der demokratischen Verwaltung): Der Landeshauptmann, im „inneren Dienst" der Landesamtsdirektor, der Bezirkshauptmann, der Bürgermeister und Magistratsdirektor sollten die dienstrechtliche und organisatorische Einheit aller Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung – unabhängig von ihren inneren fachlichen Gliederungen – gewährleisten.

Als „Behörden" (nicht wie die spätere Terminologie lautet als „Hilfsorgane") sind vorgesehen: Das Amt der Landesregierung (BVG BGBl 1925/289), die Bezirkshauptmannschaften (§ 8 Abs 5 ÜG 1920), die Magistrate der Städte mit eigenem Statut, die Gemeinde- und Stadtämter für die übrigen Ortsgemeinden (Art 117 Abs 6 B-VG). Diese „Verwaltungsbehörden" (Administration) sollten je nach ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich dem *Landeshauptmann* als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung (Art 102 B-VG) oder der *Landesregierung* – bzw bei Einführung des Ministerialsystems im Landesbereich dem zuständigen *Landesrat* – als „politischen Referenten" (demokratische *Repräsentation*) unterstehen. (Zu dieser verfassungsrechtlichen Teilung zwischen „Administration" und „Repräsentation" vgl PERNTHALER, JBl 1982, 338.)

Zur Einführung des letzten Bausteines dieses Systemes, den „*Gebietsgemeinden*" als einer lokalen Selbstverwaltung zweiter Stufe ist es nicht mehr gekommen; das diesbezügliche Verfassungsprogramm (Art 120 B-VG und § 8 Abs 5 ÜG 1920 – Einleitungssatz) ist durch den Streit um die „Demokratisierung der Bezirksverwaltung" nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch politisch blockiert und teilweise wohl auch überholt (MIEHSLER, Kelsen-FS 1971, 141ff; DEMMELBAUER/PESENDORFER 1980²; WIMMER 1980; *Föderalismusenquete* des NR; PERNTHALER 1975, 335ff ua).

Das Bild der föderalistischen Großtat einer Übertragung der „gesamten" staatlichen Verwaltung in den Ländern (mit Ausnahme einiger unmittelbarer Bundesbehörden) an *Landesbehörden* ist durch weitgehende Organisationsvorbehalte und Zustimmungsrechte des Bundes im Bereich der *Landes-Verwaltungsorganisation* (Art 15 Abs 1 B-VG: Selbständiger Wirkungsbereich!) verdunkelt – besonders unerträglich ist in dieser Hinsicht das BVG BGBl 1925/289 – und durch das im folgenden beschriebene System der „*mittelbaren Bundesverwaltung*" beinahe zum Vexierbild demokratischer Bundesstaatlichkeit geworden.

c) *Die mittelbare Bundesverwaltung*

aa) Die Typik dieser Verwaltungsorganisation

Unter „mittelbarer Bundesverwaltung" versteht das B-VG (Art 102, 103, 105, 106 B-VG) grundsätzlich die Führung der Bundesverwaltung „im Bereich der Länder" (dh unmittelbar unter der Zentralinstanz) durch den *Landeshauptmann* und die ihm unterstellten Landesbehörden (einschließlich der Landes-Sonderbehörden), ausnahmsweise auch durch den Landeshauptmann und ihm unterstellte Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizeibehörden. (Völlig vereinzelt und unzutreffend dagegen VfSlg 7507/1975, wonach auch die Bezirksverwaltungsbehörden als Unterbehörden der *Sicherheitsdirektion* – einer unmittelbaren Bundesbehörde, die *an Stelle des Landeshauptmannes* zuständig ist – „mittelbare Bundesverwaltung" ausübe.)

Ausnahmsweise kann die Landesregierung beschließen, daß einzelne Gruppen von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung auch von *anderen Mitgliedern der Landesregierung* „im Namen des Landeshauptmannes" und nach seinen Weisungen zu führen sind (Art 103 Abs 2 B-VG; SCHMITZ, JBl 1973, 607ff).

bb) Die Organisationsprinzipien

Die mittelbare Bundesverwaltung beruht auf zwei grundlegenden Organisationsprinzipien:

- der *Weisungsgebundenheit* des Landeshauptmannes gegenüber der Bundesregierung und dem zuständigen Bundesminister (Art 103 Abs 1 unter Hinweis auf Art 20 B-VG) und
- der Qualität des Landeshauptmannes als oberstes *Landesorgan*, insbesondere als Vorstand des Amtes der Landesregierung und Vorgesetzter aller Bezirkshauptmänner und Bürgermeister im übertragenen Wirkungsbereich.

Das System der „allgemeinen staatlichen Verwaltung" in den Ländern und die mittelbare Bundesverwaltung bilden also insofern eine Einheit, als diese ganze Verwaltungsorganisation bei der Erfüllung von Bundesaufgaben durch die Stellung des Landeshauptmannes als dienstrechtlicher Vorgesetzter und „innerer" organisatorischer Behördenleiter (insofern unterstützt vom Landesamtsdirektor) dem Bund *als Einheit* unterstellt wird. Direkte Weisungen, Dienst- oder Organisationsmaßnahmen des Bundes unter Umgehung des Landeshauptmannes sind dagegen unzulässig, weil es sich ja um *Landesbehörden* handelt, die dem Bund gar nicht unmittelbar unterstehen.

Ergänzend zu diesen Organisationsprinzipien gilt der Grundsatz des *abgekürzten Instanzenzuges*, wonach der Landeshauptmann als Rechtsmittelinstanz grundsätzlich endgültig entscheidet und nur ausnahmsweise ein Rechtszug an den Bundesminister eröffnet ist (Art 103 Abs 1 B-VG).

cc) Staatsrechtliche Verantwortung und Weisungsgebundenheit

Der Landeshauptmann (bzw das delegierte Mitglied der Landesregierung) ist für die mittelbare Bundesverwaltung der Bundesregierung *staatsrechtlich* verantwortlich:

Sie können wegen Gesetzes-(Verordnungs-)Verletzung und Nichtbefolgung von Weisungen des Bundesministers (der Bundesregierung) vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden (Art 142 Abs 2 lit d B-VG). Im Hinblick auf diese besondere *staatsrechtliche* Verantwortlichkeit – die der Stellung des Landeshauptmannes als demokratisch bestelltem Höchstorgan des Landes entspricht – muß man davon ausgehen, daß es sich bei der „Weisung" an den Landeshauptmann um eine *staatsrechtliche Einrichtung* (nicht dienstrechtliche wie bei den Beamten) handelt und zur Weisungserteilung im Sinne des Art 103 B-VG nur der *Bundesminister*, nicht aber Beamte des Bundesministeriums zuständig sind (VfSlg 8/1921; 206/1923; vgl auch 4322/1962: Weisung muß klar erkennbar sein).

Die eigentümliche Doppelstellung des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung als Höchstorgan des Landes, das durch den Bund weder bestellt noch abgesetzt werden kann, sondern ausschließlich dem *Landtag* politisch verantwortlich ist, und als „Träger", dh staatsrechtlich verantwortliches und organisationsrechtlich allein zurechenbares Organ, der mittelbaren Bundesverwaltung ist offensichtlich ein Erbstück des *ständischen* Staatsrechtes, das von derartigen Doppelfunktionen korporativer Repräsentanten beherrscht war. Im modernen Bundesstaatsrecht bereitet die Konstruktion dogmatische und praktisch-politische Schwierigkeiten der Zurechnung der „funktionellen Bundesverwaltung" zum Land oder zum Bund.

dd) Die mittelbare Bundesverwaltung als Landesverwaltung

Es gibt gewichtige Argumente dafür, daß das *Land* – als organisatorischer und dienstrechtlicher Zurechnungspunkt der mittelbaren Bundesverwaltung – und nicht nur das Organ „Landeshauptmann" – die Verwaltungsaufgaben der „mittelbaren Bundesverwaltung" als *Gebietskörperschaft* zu erfüllen hat und dem Bund insofern keinerlei Kompetenz der eigentlichen *Verwaltungsführung*, sondern lediglich der *Aufsicht und Kontrolle* zukommt. Die „staatsrechtliche Weisung" des Art 103 B-VG wäre in dieser Sicht jenen obersten Leitungsbefugnissen gleichzuhalten, die Art 20 B-VG gegenüber der *mittelbaren Staatsverwaltung* ganz allgemein gewährleistet (VfSlg 4117/1961; 5850/1968; anders allerdings die neuere Rechtsprechung; vgl 8136/1977; 8215/1977).

Dem entspricht es auch, daß der Landeshauptmann Träger selbständiger *demokratischer Verwaltungsverantwortung* für Einrichtung und Dienstbetrieb der mittelbaren Bundesverwaltung (als Landesbehörden) gegenüber dem Landtag ist, während den Bundesminister insofern – ähnlich wie bei der Selbstverwaltung – keine politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Nationalrat trifft. Auch tatsächlich entscheidet die Handhabung der Dienstrechtskompetenzen und der Organisationsgewalt des Landes in ganz wesentlicher Weise wie die mittelbare Bundesverwaltung geführt wird (PERNTHALER 1978, 184f; DERSELBE, JBl 1982, 338; PESENDORFER 1981, 29ff). Darüber hinaus steht den Ländern – und nicht dem Bund – die ausschließliche gesetzliche *Organisationskompetenz* für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung zu, die allerdings durch die Sachregelungskompetenzen des Bundes relativiert wird (VfSlg 8466/1978).

ee) Die Qualität als Bundesverwaltung

Diesen Argumenten für eine selbstverantwortliche Verwaltungsführung in den Ländern widerspricht aber in eklatanter Weise die inhaltliche *Weisungsgebundenheit* in der mittelbaren Bundesverwaltung, die geradezu begriffsmäßig *„Autonomie"* ausschließt, wenn man an den überkommenen Begriffen der Weisung und Selbstverwaltung festhält, und die Besoldung des Landeshauptmannes als Bundesorgan (§ 32 ÜG 1920). Dem entspricht auch, daß der *Landtag* den Landeshauptmann in keiner Weise im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung *inhaltlich* kontrollieren oder zur Verantwortung ziehen kann, sondern daß diesbezüglich der Bundesminister dem Nationalrat, in abgeschwächter Form auch dem Bundesrat, parlamentarisch verantwortlich ist.

Die praktische Sinn- und Funktionslosigkeit dieser zentralen Verantwortlichkeit für die eigentliche Verwaltungsführung in den Ländern – *nicht für Aufsicht und Kontrolle* – leuchtet unmittelbar ein: Das föderalistische Prinzip würde gerade umgekehrt Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes im Landesbereich verlangen, weil ja ausschließlich die jeweiligen *Landesbürger* von der mittelbaren Bundesverwaltung betroffen werden.

Infolge des spektakulären und wenig aussichtsreichen Weges der staatsrechtlichen Anklage des Landeshauptmannes vor dem Verfassungsgerichtshof (die letzten Verfahren aus den Jahren 1921/23 gingen negativ aus) als einzige Sanktion des staatsrechtlichen Weisungsrechtes an den Landeshauptmann ist die *praktisch-politische* Unabhängigkeit des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung größer als die formale Weisungsgebundenheit vermuten ließe. Doch liegt auch darin keine befriedigende Lösung des aufgezeigten Zwiespaltes zwischen den Prinzipien der eigenständigen oder fremdverantwortlichen Verwaltungsführung in diesem Bereich.

ff) Die mittelbare Bundesverwaltung im Finanzausgleich

Diese Unentschiedenheit der Verfassung über das Wesen der mittelbaren Bundesverwaltung und ihre praktisch-politische Nähe zur Autonomie (wenngleich ohne deren Wesenszug der vollen Eigenverantwortlichkeit und Eigenbestimmung) spiegelt sich auch im *Finanzausgleich* wider, wo die Ambivalenz der mittelbaren Bundesverwaltung als Eigen- oder Fremdverwaltung in einem jahrzehntelang weitergeschleppten Kompromiß (§ 1 Abs 1 FAG 1979, der schon auf ähnliche Regelungen der Ersten Republik zurückgeht) gleichfalls unentschieden blieb. Erst das VfGH-Erk Slg 9507/1982 hat im Sinne der hier vertretenen Auffassung klargestellt, daß bei „mittelbarer Staatsverwaltung" die ausführende Gebietskörperschaft dadurch, daß sie ihre *Organisation* zur Verfügung stellt, in jedem Fall jenes Maß an Autonomie (insbesondere in der Diensthoheit und Organisationsgewalt) hat, das die Zurechnung dieser Tätigkeit zum Kreis *„ihrer Aufgaben"* im Sinne des § 2 F-VG 1948 rechtfertigt.

Man wird aus diesem Erkenntnis, das eine verfassungsdogmatisch von der herrschenden Auffassung völlig abweichende (RUPPE 1977, 70; WENGER/HÖSS

1977, 61; WALTER 1972, 632 ua) aber – wie oben dargelegt – durchaus vertretbare Auffassungen vertritt, die Konsequenz zu ziehen haben, daß insbesondere im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung (in staatsrechtlich abgeschwächter Form auch im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden) ein größeres Maß an *verfassungsrechtlich eingerichteter* – und nicht nur praktisch-politisch eingelebter – *Autonomie der Verwaltungsführung* gewährleistet sein soll, als man bisher angenommen hat (*7. Föderalismusbericht* 161ff).

Die Konsequenzen dieses verfassungsrechtlichen Strukturprinzipes verfassungsdogmatisch hier im einzelnen aufzubereiten, würde eine eigene Untersuchung erfordern (vgl dazu auch die Hinweise bei PURTSCHER, JBl 1980, 337ff). Auf ihre Bedeutung für die Auslegung des § 2 F-VG 1948 – der ja nicht isoliert von der übrigen Bundesverfassung den Typus der *mittelbaren Staatsverwaltung* regeln kann, sondern auf deren verfassungsrechtlicher Struktur aufbaut – wird noch ausführlich zurückzukommen sein.

d) Die „Auftragsverwaltung"

Im Bereich der „Privatwirtschaftsverwaltung" des Bundes (Art 17 B-VG) sind die verfassungsrechtlichen Regeln über die „mittelbare Bundesverwaltung" nicht anzuwenden (Art 104 Abs 1 B-VG); statt dessen *kann* der zuständige Bundesminister (nach freiem Ermessen) die Besorgung solcher Aufgaben ganz oder teilweise dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten „Behörden" im Land übertragen (Art 104 Abs 2 B-VG; LANG, Kolb-FS 1971, 217ff; WEILER, Haushaltswesen 1961/2, 1ff; WILHELM 1981).

Der Unterschied zur mittelbaren Bundesverwaltung ist nicht nur ein prinzipieller – hier verfassungsrechtliche Garantie der Befugnisse des Landeshauptmannes als allgemeine Regel, dort individuelle Übertragungen als Ausnahme – sondern äußert sich auch in praktischer, bis ins Detail gehender *Abhängigkeit* und *Fremdbestimmung* der Auftragsverwaltung: Hier werden oft nur kleine Teilbereiche eines Verwaltungsgebietes delegiert und dabei wiederum grundsätzlichere Fragen der zentralen Entscheidung vorbehalten. Weisungen und Aufträge ergehen in ununterbrochener Fülle, zentrale Kontrollen überwachen die delegierte Verwaltungstätigkeit in jeder Hinsicht.

Der Übertragungsakt ist frei widerrufbar und an keine bestimmte Rechtsform gebunden (VfSlg 4329/1962; 5171/1965); die Finanzierung obliegt dem Land, soweit nicht „ausnahmsweise" (Art 104 Abs 2 B-VG) durch Bundesgesetz eine Kostenverschiebung angeordnet wird (vgl zB § 1 Abs 2 und 3 FAG 1979).

Da Auftragsverwaltung praktisch eine große Bedeutung für die Länder hat (insbesondere die Bundesstraßen- und Bundesbauverwaltung, aber auch Teile der Wasserbauverwaltung, der Förderungsverwaltung, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft, in Vorarlberg auch die Förderung der Erwachsenenbildung ua), sind die Bedingungen dieser extrem unselbständigen Administration im fremden Namen, aber auf eigene Rechnung und von Gnaden eines frei widerrufbaren Delegierungs-

aktes und Unterstützungsbeitrages abhängigen Aufgabenbereichs der Landesverwaltung im Sinne des föderalistischen Prinzips besonders unerträglich und reformbedürftig.

In der Auftragsverwaltung herrscht noch immer die einheitsstaatliche Vorstellung, daß der „Staat" mit dem *Bund* – typischer Weise als *„Republik Österreich"* bezeichnet (STOLZLECHNER 1982) – gleichzusetzen sei und die Länder nichts anderes als Erfüllungsgehilfen staatlich-fiskalischer Tätigkeit (auf ihre eigenen Kosten) sein müßten. (Vgl *Forderungsprogramm* der Bundesländer 1976, A 29.)

e) Die unmittelbare Bundesverwaltung

Das Bild der bisherigen Verwaltungsorganisation im Bundesstaat Österreich wäre unvollständig, würde man dazu nicht den – international gesehen – ungewöhnlich großen Anteil an *eigener* Bundesverwaltungsorganisation sehen. Ein großer Teil des historischen und aktuellen Gewichts des Zentralismus in diesem Lande ist von dieser umfassenden und hochdifferenzierten *Verwaltungshierarchie* verursacht, deren bekannte bürokratische Stabilisierungs- und Wachstumspotenz jedem ernsthaften Versuch einer weitergehenden Föderalisierung erbitterten Widerstand leistet. Dazu kommt die gesamte *Gerichtsbarkeit,* die ebenfalls dem Bund vorbehalten ist und die insbesondere im Bereich der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit – aber auch in den sonstigen Wirkungsbereichen – nicht zu übersehende Zentralisierungstendenzen aufweist (vgl dazu KLECATSKY in zahlreichen Schriften, insbesondere JBl 1969, 13ff; Föderative Ordnung II/1970, 157ff).

In unmittelbarer Bundesverwaltung werden zunächst – entgegen dem Grundprinzip des Art 102 Abs 1 B-VG – eine Reihe von Verwaltungsaufgaben durch *eigene Unterbehörden* in den Ländern geführt. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung hierfür enthält der umfassende Katalog des Art 102 Abs 2 B-VG, der mehr als 50 zum Teil außerordentlich umfangreiche Verwaltungsgebiete aufzählt, die in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt werden können. Allerdings hat der Bund nur zum Teil von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, da die Bundesverfassung in diesem Bereich *auch* mittelbare Bundesverwaltung (offenbar nach freiem Ermessen des Bundes, ohne Befassung der Länder) zuläßt (Art 102 Abs 3 B-VG). Immerhin umfaßt der aktuell in unmittelbarer Bundesverwaltung geführte Sektor noch immer große Teile der Bundesverwaltung, darunter insbesondere: Zollwesen, Grenzpolizei, Abgaben- und Finanzwesen, Monopolwesen, Eich- und Normwesen, Bergbau, Justizverwaltung, die umfassenden Befugnisse der Sicherheitsdirektionen (§ 15 BehÜG, StGBl 1945/94 und BGBl 1946/142) auf den Gebieten der Sicherheitspolizei, Paßwesen, Meldewesen, Fremdenpolizei, Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen, Schießwesen, Pressewesen, Vereins- und Versammlungspolizei, Teile des Verkehrswesens, Post- und Telegraphenverwaltung, Vermessungswesen, Arbeitsrecht und Arbeitsvermittlung, Teile des Sozialversicherungswesens, Denkmalschutz, Bundespolizei, Bundesgendarmerie, Bundesheer und Militärverwaltung, Schul- und Erziehungswesen des Bundes (vgl Art 81a und 81b B-VG) sowie die Angelegenheiten der Marktordnung und Wirtschaftslenkung nach den besonderen

Verfassungsbestimmungen der betreffenden Gesetze (KLECATSKY/MORSCHER 1982, 126f).

Diese Unterbehörden sind teils als unmittelbare Staatsbehörden, teils als mittelbare, vom Bund eingerichtete und beaufsichtigte Staatsverwaltung (zB Träger der Sozialversicherung, Fonds nach dem Marktordnungsgesetz) organisiert. Weitere – in Art 102 Abs 2 B-VG nicht aufgezählte – Verwaltungsangelegenheiten können durch Bundes-Unterbehörden nur besorgt werden, wenn die Länder dem zustimmen (Art 103 Abs 4 B-VG; MARSCHALL, ÖJZ 1971, 477ff, 507ff).

Ein besonders umfassender und wichtiger Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung ist die Führung der Verwaltungsgeschäfte durch die ***Bundeszentralbehörden*** (Bundeskanzleramt und Bundesministerien). Auch diese Ministerialverwaltung ist für einen Bundesstaat ungewöhnlich umfangreich, sie beschränkt sich keinesfalls auf oberste Planungs-, Aufsichts- und Leitungsfunktionen und die legistische Vorbereitung der Bundesgesetze bzw des Bundesbudgets, sondern wird in zahlreichen Fällen, die noch ständig ausgeweitet werden (vgl Banken- und Sparkassenaufsicht) als *„erste Instanz"* tätig, was in besonders aufdringlicher Weise dem föderalistischen Prinzip – das doch Bürgernähe der Verwaltung verlangt – widerspricht und eine lebhafte Reisetätigkeit mancher Verwaltungsstellen des Bundes zur Folge hat.

f) Der Vollzugsföderalismus

Im Zuge der weltweiten Vereinheitlichungstendenzen in föderalistischen Systemen ist in allen Bundesstaaten ein Vordringen der Bundesgesetzgebung (auf Kosten der Landesgesetzgebung) und eine vermehrte Tätigkeit der Länder und Gemeinden auf dem Gebiet der Verwaltung und Vollziehung gemeinsamer „Programme" festzustellen. Auch für Österreich trifft diese Beobachtung zu: Einer starken Steigerung der Dezentralisation der Staatsaufgaben auf Länder und Gemeinden (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 137f: Der Bundesanteil an den Staatsausgaben sank zwischen 1958 und 1978 von 71% auf 59,5%!) entspricht keinesfalls einer Kompetenzausweitung auf dem Gebiet der Gesetzgebung oder auch nur der grundlegenden politischen Aufgabenplanung. Diese Entwicklung wird als „Exekutivföderalismus" teilweise sogar positiv bewertet (FESSLER, ÖZP 1975, 463ff; in der Tendenz der Ausdehnung der „Bundesrahmengesetzgebung" ähnlich: FREY 1977, 118), überwiegend aber als eine Entartungserscheinung des Föderalismus gekennzeichnet (NOVAK 1977, 27ff, 56).

Dies gilt für Österreich in besonderem Maße, weil hier die „Landesvollziehung von Bundesangelegenheiten" zum überwiegenden Maß in der kaum autonomen Form der *„mittelbaren Bundesverwaltung"* oder in der völlig unselbständigen Hilfsfunktion der *„Auftragsverwaltung"* erfolgt und insofern nicht einmal mehr dem Strukturprinzip des Föderalismus zuzuordnen ist. Als „Vollzugsföderalismus" im eigentlichen Sinne könnte nur der in Österreich ganz bescheidene Bereich der Vollziehung von Bundesgesetzen in selbständiger Landesverwaltung (Typus des Art 11, praktisch vielfach auch des Art 12 B-VG) bezeichnet werden.

Eine besonders abträgliche Rolle spielt der ,,Vollzugsföderalismus" in der *Finanzordnung,* weil hier der Grundsatz gilt, daß die ,,nachgeordneten Gebietskörperschaften" (Länder und Gemeinden) alles zu finanzieren haben, was der Bund ihnen durch Gesetz oder zentrale Initiativen im Bereich der Planung, Förderung und Wirtschaftsverwaltung an Vollzugsaufgaben oder bloßen Mitwirkungsfunktionen überbürdet. Zwar gelingt es den Ländern oft, durch Kostenersätze und andere Transfers diese Belastungen auszugleichen, doch steigt damit die Abhängigkeit vom Bund noch in einer weiteren Dimension. Die Neuordnung der verfassungsrechtlich unbegrenzten Einflußmöglichkeiten durch die ,,Spendegewalt" der Gebietskörperschaften und die daraus folgenden *Transfers* ist daher eines der wesentlichen Reformziele für die österreichische Finanzverfassung (VI.6; VII.5).

6. Der kooperative Föderalismus

Die Darstellung des österreichischen Föderalismus wäre unvollständig, ohne die Bedeutung und den Stellenwert des kooperativen Föderalismus in diesem System zu bestimmen. Mag auch an dieser Kategorie vieles unbestimmt und verschwommen – ja vielfach nur Schlagwort für erwartetes politisches Wohlverhalten – sein; ohne diesen Begriff kann kein moderner Bundesstaat mehr beschrieben werden.

a) Der Begriff

Der Ausdruck ,,kooperativer Föderalismus" scheint zunächst ein Pleonasmus, eine sinnlose Begriffsverdoppelung wie die ,,Volksdemokratie" oä. Denn sowohl im Begriff des Bundesstaates als auch in dem des Föderalismus steckt bereits das kooperative Element als Wesensmerkmal.

Dennoch ergibt der Begriff einen gewissen Sinn, wenn man den klassischen Begriff des Bundesstaates als *Teilung der Staatsgewalt* auf zwei Ebenen und *selbständige* Regierungssysteme (,,dual government") beachtet, wie er im Prototyp der Bundesstaatlichkeit, in den USA, geprägt wurde (siehe oben). Hier bedeutet ,,kooperativer Föderalismus" das Gegengewicht zu diesem bundesstaatlichen Unabhängigkeits- und Trennungsprinzip, eine über die bundesstaatlichen Institutionen der wechselseitigen ,,checks and balances" hinausgehende Zusammenarbeit zwischen den Ebenen (Regierungen), um eine funktionelle Koordination oder Einheitlichkeit herzustellen.

In der Tat kommt der Begriff des kooperativen Föderalismus auch aus der Staatspraxis der USA, wo er zur Überwindung der außerordentlich starken Trennungsordnung und als Instrument einheitlicher Sozial-, Wirtschafts-, Kultur-, Erziehungs-, Verkehrs- und Gesundheitspolitik ua trotz fehlender Bundeskompetenzen benutzt wird und bis heute als die ,,moderne Alternative" des klassischen ,,dual government" gilt (ELAZAR, M. REAGAN, FRENKEL ua; vgl dazu überblickshalber: FRIEDRICH 1968; EARLE 1968; DAVIS 1978).

Man sollte an dieser spezifischen Stoßrichtung des ,,kooperativen Föderalismus" gegen das bundesstaatliche *Trennungs- und Autonomieprinzip* der ,,Ebenen" als

begriffswesentliches Merkmal auch bei einer Übertragung auf die anders strukturierte österreichische Bundesstaatlichkeit festhalten und nicht alle und jede Form der Koordination oder Gliederung von Staatsfunktionen im Bundesstaat als „kooperativen Föderalismus" bezeichnen, weil der Begriff sonst jegliche spezifische Bedeutung und Aussagekraft verliert. So sind insbesondere *keine* Phänomene des kooperativen Föderalismus: Die geteilten Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen, die mittelbare Bundesverwaltung, Auftragsverwaltung, die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes, die Gemeindeverwaltung und jene „gemeinsamen Einrichtungen", auf die oben als Wesensmerkmale der (klassischen) österreichischen Bundesstaatlichkeit hingewiesen wurde (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechnungshof, aber auch die Wachkörper des Bundes usw). Alle diese Einrichtungen gehören zur ursprünglichen Verfassungsstruktur des österreichischen Bundesstaates, teils als dessen systementsprechende „checks and balances", teils als Abschwächung des föderalistischen Trennungs- und Autonomiesystems infolge des historischen Kompromisses und der hinter ihm stehenden zentralistischen Kräfte und Traditionen.

Der „kooperative Föderalismus" sollte dagegen als Begriff jenen Formen der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften vorbehalten bleiben, die – als Alternative zur Zentralisation und „*fremdbestimmten* Koordination" (PERNTHALER 1978, 72ff) – auf der *Autonomie* und grundsätzlichen *Gleichberechtigung* der Gebietskörperschaften aufbauen.

b) Die hoheitlichen Kooperationsformen

aa) Die koordinierte Gesetzgebung

Auf der Stufe der Gesetzgebung gibt es zum Teil sehr alte Koordinationsformen, die belegen, daß der Gedanke der Kooperation dem „klassischen Bundesstaat" keinesfalls fremd war.

Die „höchste" Form der Koordination ist hier die *„paktierte Gesetzgebung"*, jene Form der Normsetzung, bei der das Gesetz erst in Kraft tritt, wenn übereinstimmende Gesetzesbeschlüsse des Bundes und der Länder vorliegen. Diese, dem Gedanken der Gleichordnung der Gebietskörperschaften in besonderer Weise entsprechende Gesetzgebungsform, ist lange Zeit im Schulrecht – wegen der besonderen politischen Sensibilität dieser Materie – die vorherrschende Regelungstechnik gewesen (§ 42 ÜG 1920), heute aber in diesem Bereich bis auf Reste im Volksbildungs- und Erziehungswesen beseitigt worden (Art VIII der Schul-Verfassungsnovelle 1962; PERNTHALER/WEBER, ZfV 1979, 458ff). Weitere Fälle der paktierten Gesetzgebung ordnen Art 15 Abs 4 B-VG (Straßenpolizei) an.

Ein verfassungsdogmatisch und praktisch wichtiger Bereich ist dagegen nach wie vor der *paktierten Verfassungsgesetzgebung* von Bund und Ländern vorbehalten, nämlich Änderungen des Bundes- und Landesgebietes bzw Grenzänderungen zwischen Ländern (Art 3 Abs 2 B-VG): Diese besondere Rechtsetzungstechnik zeigt den normativen Höchstwert der „überlieferten Ländereinteilung" (§ 2 Vorläufige

Verfassung 1945), dh des *territorialen Bezuges* des österreichischen Föderalismus an und ist zugleich ein Beleg für die ursprüngliche Verfassungsautonomie der Länder, die vom Bund nur begrenzt aber nicht begründet wird (PERNTHALER 1979; DERSELBE, ZÖR 1969, 361ff).

Neben der „paktierten Gesetzgebung" gibt es auch vereinzelte Fälle der *„paktierten Rechtsverordnungen"* (mitunter sogar Rechtsverordnung und Gesetz: Art 102 Abs 6 B-VG), welche ebenfalls „gemeinsame" territoriale Fragen der Grenzziehung betreffen (Bezirksverwaltung und Bezirksgerichte: § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920).

Die reguläre Form der Koordination auf Gesetzesstufe ist indessen nicht die „paktierte", sondern die aufeinander *abgestimmte Gesetzgebung:* Bund und Länder erlassen in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich Regelungen, die sachlich oder funktionell aufeinander bezogen sind und sich zu einer sinnvollen Gesamtordnung des Lebensbereiches ergänzen. Dies kann – wie oben angeführt – durch Klauseln der *„Bedachtnahme"* auf die gegenbeteiligte Regelung erfolgen (zB Raumordnungsklauseln in Bundesgesetzen oder Verweisungen auf Fachplanungen des Bundes in Raumordnungsgesetzen der Länder). Es kann aber auch eine Gebietskörperschaft bei ihrer Regelung die öffentlichen Rücksichten der gegenbeteiligten *„mitberücksichtigen"* (zB Bedachtnahme auf „öffentliche Interessen" im Baurecht uä).

In einem einzigen Fall – nämlich im *Bodenreformrecht* – wird die Behörde kraft besonderer verfassungsrechtlicher Ermächtigung sogar *„allzuständig"* im Hinblick auf alle mit der konkreten Verwaltungsaufgabe zusammenhängenden Bundes- und Landesangelegenheiten (einschließlich der gerichtlichen Zuständigkeiten). Die hier seit Jahrzehnten praktizierte Sachkoordination, Behörden- und Verfahrenskonzentration sollte ein Vorbild für föderalistische Verwaltungsreformen zur Milderung der Konsequenzen von „Gesichtspunktetheorie" (siehe oben) und *Kumulationsprinzip,* dh der Häufung von Verwaltungszuständigkeiten zur Erledigung eines einzigen Lebenssachverhaltes, sein (LANG, Marcic-GS 1974, 811ff; DERSELBE, BerRFuRPl 1975/2, 3ff; DERSELBE, 6. ÖJT 1976, II/3, 38ff; PERNTHALER 1978, 78f und 412f; DERSELBE, Fröhler-FS 1980, 77ff).

Eine weitere, vom föderalistischen Standpunkt nicht unbedingt positiv zu beurteilende Koordination betrifft das Verhältnis der *Ländergesetzgebung* untereinander: Häufig ist ein Argument gegen die Landeszuständigkeit die dadurch verursachte „Rechtszersplitterung" und „Unübersichtlichkeit", ja „Ungerechtigkeit" (wegen der länderweisen Differenzierung ein- und desselben Rechtsverhältnisses). Mögen alle diese Argumente vom föderalistischen, aber auch vom verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt her gesehen unzutreffend sein – die Landeskompetenz „lebt" eben von der Verschiedenheit und nicht von der Gleichheit der Regelungen (KALK-BRENNER, Ostler-FS 1983, 40ff) – der politische und ökonomische Druck zur Vereinheitlichung von gleichartigen Regelungen ist so groß, daß die Länder sich dem oft nur dann entziehen können, wenn nicht wichtige Landesinteressen für die Differenzierung sprechen. So entstehen in Konferenzen der legistischen Fachreferenten – oft auch unter Beratung der korrespondierenden Bundes-Experten – Entwürfe weitgehend übereinstimmender Regelungen („Mustergesetze"), die jenen

Vereinheitlichungstendenzen Rechnung tragen und häufig auch legistische und praktische Erfahrungen anderer Länder mitberücksichtigen.

bb) Staatsrechtliche Vereinbarungen (Art 15a B-VG)

Staatsrechtliche Vereinbarungen können die Länder untereinander oder Bund und Länder miteinander abschließen. Beide Typen haben in Österreich wenig Tradition (WEBER 1980, 232ff). Während die Vereinbarungen der Länder untereinander zwar seit 1920 eine verfassungsrechtliche Norm regelte (Art 107 B-VG; RILL, Gliedstaatsverträge 1972), sie aber praktisch kaum gehandhabt wurden, wurde die Ermächtigung zum Abschluß von Bund-Länder-Vereinbarungen erst durch die B-VG-Novelle 1974 geschaffen (ÖHLINGER 1978; DERSELBE 1982; ERMACORA, JBl 1975, 22ff; MAYER/RILL/FUNK/WALTER 1976, 27ff).

Der Zweck der neugeschaffenen Ermächtigung war ausdrücklich eine rechtliche Verankerung der Bund-Länder-Kooperation, hauptsächlich um die sogenannten „komplexen Kompetenzen" in vielen modernen Verwaltungsmaterien (Umweltschutz, Abfallbeseitigung, Raumordnung, Energiewirtschaft, Marktordnung usw – siehe oben!) regeln zu können; aber auch sonst sollte durch diese Einrichtung der außerordentlich verzahnten Kompetenzverteilung (Gesichtspunktetheorie!) und Kompetenzverflechtung (ÖHLINGER, DÖV 1978, 898) in Österreich Rechnung getragen werden, ohne daß es dabei zu weiteren Zentralisierungen kommen müßte (EB zur RV 182 BlgNR 13. GP, 19ff).

Die bisherige Staatspraxis hat diese hochgespannten Erwartungen nicht erfüllt: Es wurden zwar einige derartige Verträge zwischen Bund und Ländern abgeschlossen (REINBERG, ZfV 1978, 109ff und 252ff), im Bereich des Umweltschutzes aber Vereinbarungsentwürfe jahrelang vom Bund blockiert (4. bis 6. *Föderalismusbericht*), offenbar um eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes schließlich doch herbeizuführen (B-VG-Novelle 1983!). Auch eine Reihe anderer Bundeskompetenzen wurden seit 1975 neu begründet, ohne das Instrument der Bund-Länder-Vereinbarung zu benützen (WEBER 1980, 271f).

Dagegen gibt es bereits eine größere Anzahl von Gliedstaatsverträgen der Länder untereinander im Bereich des Raumordnung, Sozialhilfe, des Baurechts, des Filmwesens, Jagdrechtes, des Schulwesens, der Grenzfeststellung und -vermarkung ua.

Durch staatsrechtliche Vereinbarungen können schließlich auch gemeinschaftliche *Organe und Einrichtungen der Vollziehung* geschaffen werden (Beispiele: Filmbewertungskommission, Weinbaukommission Burgenland–Niederösterreich, Schulbuchbegutachtungskommission, Nationalparkkommission, Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds). Diese können auch mit der Setzung von unmittelbar verbindlichen Hoheitsakten betraut werden (MORSCHER 1978).

cc) Kooperation in öffentlich-rechtlichen Körperschaften

Öffentlich-rechtliche Genossenschaften und Verbände sind als Organisationsformen der Selbstverwaltung oder mittelbaren Staatsverwaltung in zahlreichen Verwal-

tungsgesetzen des Bundes und der Länder primär zur Organisation von *Bürgern* zu öffentlichen Leistungen vorgesehen (zB Wasserrecht, Forstrecht, Bodenreformrecht, Assanierungsrecht, Straßenrecht, Fremdenverkehrsrecht ua). Sie können auch zur fachbezogenen Integration und Kooperation von Gebietskörperschaften herangezogen werden, wobei die betreffenden Gebietskörperschaften zwar als Träger subjektiv öffentlicher Rechte, jedoch ohne Hoheitsgewalt – also in einem weiteren Anwendungsbereich des Art 17 bzw Art 116 Abs 2 B-VG – an diesen Verbänden beteiligt sind (zB Reinhaltungsverbände nach dem Wasserrecht).

dd) Kooperation in Beiräten und Kollegialbehörden

Eine eigentümliche, zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Kooperation oszillierende Organisationsform des österreichischen Verwaltungsrechts sind die „gemischten" Beiräte und Kollegialbehörden. Sowohl Bund als auch Länder können nämlich im Rahmen ihrer Organisationshoheit bestimmen, daß Vertreter der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft – denen insofern lediglich ein Vorschlagsrecht, nicht die Ernennungsbefugnis zukommen darf (VfSlg 9536/1982) – in Beiräten oder Kollegialbehörden mitzuwirken haben. Dasselbe gilt für Vertreter der Gemeinden im Verhältnis zu Bund und Ländern. Wichtige Beispiele solcher „gemischter" Organe sind die Kollegialbehörden nach Art 133 Z 4 B-VG der Länder, denen jeweils ein Richter angehören muß (PERNTHALER 1977), die Datenschutzkommission des Bundes, das Kuratorium des Österreichischen Rundfunks, die Raumordnungsbeiräte der Länder, der Landesverteidigungsrat (Vertreter des Nationalrates und Bundesrates). Die schwierige verfassungsrechtliche Frage der Organisationsgewalt über solche „gemischte Organe" und ihres Verhältnisses zu verfassungsrechtlichen Trennungsprinzipien hat der VfGH in etwas lapidarer Weise als Tatbestands-Rechtsfolge-Problem gelöst (PERNTHALER 1977, 46, VfSlg 5986/1969; 6061/1969).

c) Kooperation in privatrechtlichen Formen

Da sämtliche Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich auch als Privatrechtssubjekte eingerichtet sind (Art 17 und 116 Abs 2 B-VG), können sie untereinander Verträge abschließen, gemeinsame Gesellschaften, Vereine oder Fonds errichten, diese ausgegliederten Privatrechtsträger aus ihrem Budget finanzieren und ihnen öffentliche Aufgaben zur Besorgung übertragen (FUNK 1981).

Damit wird eine rechtliche Form der Kooperation eröffnet, die ungemein flexibel und frei gestaltbar ist, politischen Kompromissen aller Art offensteht und an keinerlei Kompetenzschranken (Bund/Länder, Staat/Selbstverwaltung) gebunden ist (THÖNI 1978, 13ff). Es kann daher nicht verwundern, daß dieser Bereich der eigentliche Schwerpunkt der föderalistischen Kooperation in Österreich ist.

Es finden sich hier eine Fülle von Fonds, Öffentlichen Unternehmen, Sondergesellschaften- und Sonderfinanzierungsformen (Leasing, Vorfinanzierung, Gemeinschaftsfinanzierungen), welche die Gebietskörperschaften rechtlich, organisatorisch und vor allem finanziell miteinander verknüpfen. Ein besonders intensives und dif-

ferenziertes privatrechtliches Koordinationsschema ist der Sektor der öffentlichen *Elektrizitätswirtschaft* nach dem zweiten Verstaatlichungsgesetz.

Die Gründe für diese Fremd- und Mischfinanzierungen und organisatorischen Verknüpfungen bzw Ausgliederungen sind vielfältig (THÖNI 1978; SMEKAL 1977); oft sprechen wirtschaftliche Gründe der besseren Zurechenbarkeit von (betrieblicher) Finanzierung und Leistung dafür, mitunter sollen auf diese Weise die Finanzierung oder die Kontrolle erleichtert werden (Sonderfinanzierungsgesellschaften des Autobahnbaues, Allgemeines Krankenhaus Wien, Planungs- und Errichtungs-AG; Internationales Amtssitz- und Konferenzzentrum AG, Wien uva). Meist sprechen aber besondere lokale oder regionale politische Interessen für die Vor- oder Mitfinanzierung von Bundesleistungen (zB Telephonausbau, Autobahn- und Bundesbahnausbau, Bundesschulen einschließlich Universitäten, Kasernen uä) oder von Landes- bzw Gemeindeanlagen (Krankenhäuser, Schulen, Infrastrukturbauten, Abfallbeseitigungsanlagen).

Häufig sind privatrechtliche Kooperationsformen durch *gekoppelte Finanzierungen* (Bindungen an entsprechende Leistungen der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften) und langjährige, häufig nur grob abschätzbare *Folgekosten* bedeutenden Ausmaßes (Krankenanstalten, Schulen, Freizeitzentren, Sportanlagen, Verkehrswege etc) gekennzeichnet.

Die privatrechtliche Kooperation der Gebietskörperschaften ist zwar wegen der engen Kompetenzschranken häufig die einzig zur Verfügung stehende Rechtsform, insbesondere für Gemeinden, die keine staatsrechtlichen Vereinbarungen abschließen können. Dennoch wirft diese Form der kompetenzüberschreitenden Kooperation große bundesstaatliche und finanzrechtliche Probleme auf: Es kommt dadurch zu einer teilweise unübersichtlichen und irrationalen Verschmelzung der Ebenen und zu Finanzströmen zwischen den Gebietskörperschaften, die schwer kontrollierbar und in ihrer Effizienz meßbar sind.

Im Ergebnis führen viele dieser Verflechtungen zu einer verstärkten Abhängigkeit der Länder und Gemeinden (dazu: HANSELITSCH, ÖGZ 1978, 160, 162) und zur Verwischung der Aufgaben-, Kosten- und Verantwortungsbereiche der Gebietskörperschaften. Die *„Entflechtung"* vieler derartiger Kooperationsformen zugunsten einer echten organisatorischen, funktionellen und finanziellen *Aufgabengliederung* ist daher ein föderalistisches Reformziel (BIERI, ÖHW 1981, 34ff; THÖNI, in: Esterbauer/Thöni 1981, 96ff). Dies umso mehr, als organisatorische Verselbständigung von Aufgaben „neben" oder „zwischen" den Gebietskörperschaften in jedem Fall eine Tendenz des immanenten organisatorischen Wachstums („Parkinsonsches Gesetz") und der Stabilisierung ihres „Besitzstandes" auch bei längst gewandelter Aufgabenstruktur aufweisen.

Als rechtliche Besonderheit der österreichischen Privatwirtschaftsverwaltung, die wohl weltweite Originalität beanspruchen dürfte, sei noch erwähnt, daß die privatrechtlichen Organisationsformen über die Kompetenzschranken hinweg auch durch die *Gesetzgeber* des Bundes und der Länder geschaffen werden können (sogenannte

„innere" oder „Selbstbindungsgesetzgebung") und in diesem Rahmen auch Beteiligungen oder Verpflichtungen der anderen Gebietskörperschaften festgelegt werden (zB LFBIS-Gesetz, BGBl 1980/448; siehe dazu die verfassungsrechtlichen Bedenken bei FUNK/PERNTHALER 1982).

Die vorliegende Untersuchung betrachtet die „privatrechtliche Kooperation" der Gebietskörperschaften sowohl unter dem Gesichtspunkt des durch sie bewirkten *„tertiären Finanzausgleichs"* (V.4; VII.5), als auch im Hinblick auf die kompetenzübergreifende *Vermögens- und Förderungsverwaltung* nach Art 17 B-VG als wichtige Reformziele der geltenden Finanzverfassung (VIII. Hauptstück).

d) Kooperation auf politischer und administrativer Basis

Kein föderalistisches System könnte ohne Kooperation der autonomen Regierungen und Verwaltungen bestehen; doch sind die Formen und die Intensität der politisch/administrativen Verflechtung von System zu System sehr verschieden und im ganzen abhängig von den rechtlich institutionalisierten Kooperationsformen, die sie entweder voraussetzen und begleiten oder aber – wie in Österreich – weithin ersetzen. Eine abschließende Beschreibung aller möglichen und praktisch verwirklichten Kooperationsformen ist naturgemäß nicht möglich; im folgenden sollen daher lediglich einige wichtige Typen dieser Einrichtungen und Verfahren angeführt werden.

aa) Konferenzen auf Regierungs- und Verwaltungsebene

Die „Länderkonferenzen" haben im österreichischen Föderalismus eine große Tradition: Sie standen am Beginn der Entstehung und des Wiedererstehens des demokratischen Bundesstaates (PERNTHALER, Staatsgründungsakte 1979; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 577f). Dennoch ist die staatspolitische Dynamik den umständlichen „Länderkonferenzen" rasch entglitten und auf die politischen Parteien übergegangen, die in der Folge die Gestalt des österreichischen Föderalismus prägten. (Ganz anders etwa die Situation im kanadischen und australischen Föderalismus, wo die Provinzen/Staaten die politische Kraft der Föderalismuspolitik geworden sind [vgl BAKVIS 1981; MCWHINNEY 1979; DERSELBE 1982; RIKER 1964].)

Eine Wiederbelebung und Institutionalisierung der politischen Ländereinigung erfolgte erst in den Jahren ab 1955 im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines „Forderungsprogrammes der Bundesländer" (PERNTHALER, ZNR 1980, 132ff). Es bildeten sich allmählich Verfahrensregeln, fixe Konferenztermine und vor allem eine *Geschäftsstelle* zur Vorbereitung und Abwicklung der Konferenzen heraus *(Verbindungsstelle der Bundesländer).* Heute sind diese neuen „Länderkonferenzen" weitgehend institutionalisiert, hierarchisch und funktional gegliedert und aus der bundesstaatlichen Praxis nicht mehr wegzudenken.

Man unterscheidet zwischen Konferenzen der *Landeshauptmänner* und Regierungsmitglieder (insbesondere politische Landesfinanzreferenten) und Konferenzen

der Spitzenbeamten, insbesondere der *Landesamtsdirektoren,* die vor allem auch der Vorbereitung der Regierungskonferenzen dienen. Diese Konferenzen bestellen oft Ausschüsse – besonders zu Verhandlungen mit dem Bund – die nach politischen Proporzgesichtspunkten zusammengesetzt sind. Es hat sich eingebürgert, daß auch Vertreter des Bundes (Regierung oder Verwaltung) an diesen Konferenzen teilnehmen, soweit „gemeinsame" Probleme behandelt werden.

Die Verfahrensweise ist streng kooperativ, es wird nicht abgestimmt, sondern eine Einigung herbeizuführen getrachtet, die Beschlüsse sind nur „politisch" verpflichtend, kein Mitglied kann zu irgendetwas verhalten werden. Dadurch sind den Aktivitäten enge Grenzen gesetzt, strittige Probleme müssen ausgeklammert werden. Dennoch ist das Gewicht – bei Einigung – bedeutend und hat nicht zuletzt den *Stil* des österreichischen Föderalismus erheblich in Richtung Kooperation gewandelt.

Die Erfahrungen dieser – auch im österreichischen System der „Konkordanzdemokratie" (LIJPHART 1980²; LEHMBRUCH 1967) begründeten – Einrichtungen (ähnlich auch die Verfahrensweisen der „Sozialpartnerschaft") haben auch zur Einrichtung einer Reihe ähnlich strukturierter Organisationen geführt, die in „komplexen Kompetenzmaterien" Koordinationsfunktionen zwischen Bund und Ländern erfüllen sollen (vgl dazu die jährlichen *Föderalismusberichte* unter Abschnitt „H. Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften"). Die wichtigsten davon sind:

(1) Die *Österreichische Raumordnungskonferenz* (ÖROK), bestehend aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Städte), die in zahlreichen Unterkommissionen Leitlinien für eine koordinierte Raumplanung der Gebietskörperschaften und ein „Österreichisches Raumordnungskonzept" ausarbeiten soll und auf dem Gebiet der Raumforschung eine rege Tätigkeit entfaltet.

(2) Die *Koordinationsorgane der umfassenden Landesverteidigung.* Entsprechend den vier Bereichen der umfassenden Landesverteidigung (militärische, geistige, zivile, wirtschaftliche – vgl Art 9a B-VG) sind vier zentrale Koordinationsausschüsse eingerichtet (PERNTHALER, Umfassende Landesverteidigung 1970), die jeweils in verschiedener Weise aus Vertretern der fachbeteiligten Verwaltungsstellen des Bundes, der Länder und der Gemeinden zusammengesetzt sind. Daneben bestehen auch auf Landesebene ähnliche Koordinationsausschüsse. „Integrierte Übungen" auf Bezirksebene sollen das Zusammenspiel zwischen zivilen (Bundes-, Landes-, Gemeindeorganen) und militärischen Stellen in den verschiedenen Bedrohungsfällen (Krisenfall, Neutralitätsfall, Angriffsfall) erproben und verfestigen (3. und 4. *Föderalismusbericht*).

bb) Transnationale Kooperation

Teilweise auf Grund der Erfahrungen mit der innerstaatlichen Kooperation, insbesondere ihrer Verfahren und Einrichtungen, hat sich in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften eine neue Dimension des Föderalismus entwickelt, die zu einer verstärkten europäischen Integration und gleichzeitig zu einer Stärkung der nationalen autonomen Körperschaften führte. Die Entwicklung

lief dabei auf zwei Ebenen ab: Der *grenzregionalen Zusammenarbeit* zwischen benachbarten Regionen verschiedener Staaten und dem *„Europäischen Regionalismus"* im allgemeinen, der vor allem durch die entsprechenden Organe des *Europarates,* aber auch durch innerstaatliche und internationale Regionalismusbewegungen gefördert wurde (ESTERBAUER [Hg] 1978; DERSELBE 1977; MIEHSLER 1977; MATSCHER, Lechner-FS 1978, 169ff; KLECATSKY, JBl 1972, 241ff; PERNTHALER, v. d. Heydte-FS 1977, 1707ff; BERG, ZaÖRV 1980, 600ff; INTERREG [Hg], Regionalismus in Europa 1981; v MALCHUS 1975).

Eine bedeutende Einrichtung auf diesem Gebiet ist die *„Arbeitsgemeinschaft Alpenländer"*, die Länder Österreichs und Deutschlands, Schweizer Kantone, italienische Regionen und Provinzen mit Sonderstatut (Bozen, Trient) vereinigt. Ihr Wirken hat zur verstärkten Zusammenarbeit der vereinigten Gebietskörperschaften, insbesondere auf den Gebieten Raumordnung, Verkehrspolitik, Fremdenverkehr, Landwirtschaft und Kulturpolitik, beigetragen und zu einem gemeinsamen politischen „Leitbild der Alpenregion" geführt. Das Ergebnis sollte ein – in sich differenzierter, aber harmonisierter – „Föderalismus im Alpenraum" (PERNTHALER/KATHREIN/WEBER 1982, 66ff) sein.

Der *Europarat* unterstützt diese Bewegung durch internationale Konventionen, die die regionale und lokale transnationale Kooperation rechtlich erleichtern sollen. Österreich ist zwar entsprechenden *Europäischen Rahmenübereinkommen* (BGBl 1983/52) beigetreten, ohne aber die innerstaatliche Verfassungslage, die unmittelbare völkerrechtliche Beziehungen der Länder ausschließt, entsprechend zu ändern (PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 24f).

cc) Absprachen, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Aus der Praxis der „Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen", die zu einem unverbindlichen, aber zu gewissen Zeiten sehr wirksamen Regelungsmechanismus der *„Sozialpartnerschaft"* wurde, entwickelte sich ein ähnliches System informeller Kontakte und Absprachen zwischen den Gebietskörperschaften im Bereich der Wirtschafts- und Regionalpolitik (vgl die Hinweise bei KLOSE 1970; KNOLL/MAYER 1976; PELINKA 1981; MATZNER, in: Fischer 1977², 429ff). Bekannt wurden insbesondere die fünf *„Stabilisierungsabkommen"*, die 1972 im Zusammenhang mit der Einführung der Mehrwertsteuer und der Assoziation mit den Europäischen Gemeinschaften (vgl die Verträge, abgedruckt bei KLECATSKY, Bundesverfassungsrecht², 1972, 1326ff) zwischen den Gebietskörperschaften abgeschlossen wurden, um eine inflationäre Entwicklung zu verhindern (ausdrücklich darauf Bezug nimmt VfGH ErkSlg 7220/1973).

Regionale Absprachen sollen insbesondere Strukturschwächen der Wirtschaft in bestimmten Bereichen, damit zusammenhängende Probleme der Arbeitslosigkeit und Entvölkerung und Mangel an Investitionen usw in koordinierten Aktionen der Gebietskörperschaften bekämpfen (vgl dazu die Hinweise in den periodischen „Raumordnungsberichten" der ÖROK, 1. Bericht 1975, 126ff; 2. Bericht 1978, 180f; 3. Bericht 1981, 145ff; MOSER, in: Abele/Nowotny/Schleicher/Winkler

1982, 377ff). Zu einem geschlossenen System der Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften im Bereich der Stabilisierungspolitik ist es indessen auch in Österreich noch nicht gekommen (vgl RUPPE, Quartalshefte 1978/2–3, 77ff).

dd) Beratungs- und Begutachtungsrechte

Für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe hat sich in der Praxis ein umfassendes Begutachtungsverfahren eingebürgert, das insbesondere auch Bundes- und Landesregierungen – neben Interessenvertretungen, Obersten Gerichtshöfen, Rechnungshof, Religionsgesellschaften, Universitäten und anderen fallweise interessierten Stellen – einbezieht (FISCHER, ÖZP 1972, 35ff). Im besonderen soll die Vorbegutachtung von Landesgesetzen Gründe für ein allfälliges Einspruchsverfahren nach Art 98 B-VG aufdecken bzw vermeiden (vgl Art 98 Abs 2 B-VG in der Fassung der Bundes-Verfassungsnovelle 1983). Eine bedeutende Rolle spielt in der Praxis die *Begutachtungsfrist,* für die es keine fixen Regeln gibt und deren Verkürzung das Begutachtungsrecht praktisch aushöhlen kann.

Eine institutionelle Verfestigung erfährt das Begutachtungsrecht durch die sogenannten *„Legislativkommissionen"* (§ 8 Bundesministeriengesetz, BGBl 1973/389) und die allgemeine Verpflichtung der Bundesministerien „auf die wechselseitige Koordinierung der Vollziehung des Bundes und der Länder" und auf „die Interessen des Bundes in den den Ländern verfassungsmäßig übertragenen Sachgebieten Bedacht zu nehmen" (§ 3 Z 4 leg cit).

Der *Nationalrat* kann schließlich bei der Beratung von Gesetzesvorlagen in den Ausschüssen gemäß § 40 Geschäftsordnungsgesetz 1975 *Experten der Länder* heranziehen (zB beim *Forstgesetz* tatsächlich und mit bedeutendem föderalistischen Erfolg geschehen) und beim Abschluß von *Staatsverträgen,* die den Wirkungsbereich der Länder berühren, ist das Vorbegutachtungsrecht der Länder sogar verfassungsrechtlich verankert (Art 10 Abs 3 B-VG).

ee) Kooperation und Koordination im Verwaltungsverfahren

Wie oben dargelegt wurde, bewirkt das sogenannte *„Kumulationsprinzip"* (LANG, Marcic-GS 1974; DERSELBE, BerRF und RPl 1975; DERSELBE, ÖJT 1976; PERNTHALER 1978, 412) eine Vervielfältigung von Verwaltungszuständigkeiten in einem einheitlichen Lebenssachverhalt (zB Errichtung einer Tankstelle). Eine „Konzentration" aller Gesichtspunkte in einem einheitlichen Verwaltungsverfahren (§ 5 Abs 4 Bundesministeriengesetz 1973) ist gesetzlich nur selten vorgesehen (zB beim agrarischen Bodenreformrecht) und oft auch verfassungsrechtlich gar nicht möglich, weil Zuständigkeiten verschiedener Gebietskörperschaften vorliegen.

Dennoch bietet die Organisationsgewalt der Verwaltung – insbesondere die Leitung des *„inneren Dienstes"* der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern (PERNTHALER 1978, 187; DERSELBE, JBl 1982, 341ff; PESENDORFER 1981) – und die Ausnützung der Grundsätze der *Verfahrensökonomie* bedeutende Koordinations- und Konzentrationsmöglichkeiten (zB frühzeitige In-

formation aller in Betracht kommenden Stellen und Organe, Stellungnahmen sachlich berührter Abteilungen und Behörden, gemeinsame örtliche Besichtigungen und mündliche Verhandlungen, Benutzung gemeinsamer Erhebungen und Sachverständiger uva). Eine voll befriedigende Lösung dieses Problems würde allerdings gesetzliche Maßnahmen (zB allgemeine Umweltverträglichkeitsprüfung; vgl PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 78), ja sogar Verfassungsänderungen (zB Einführung „gemischter Verwaltungskommissionen" und einheitlicher Verfahren von Bundes- und Landesangelegenheiten) voraussetzen (PERNTHALER 1978, 72ff, 412f; DERSELBE, Fröhler-FS 1980, 79; DERSELBE, Gasser-FS 1983, 515ff).

ff) Gemeinschaftliche Informationssysteme

Die modernen Möglichkeiten automationsunterstützter Datenverarbeitung haben für die Verwaltung große Bedeutung. Die dabei angewendeten Techniken der Speicherung, Verarbeitung, Verknüpfung und wechselseitigen Verwendung und Übermittlung von Daten machen den Zusammenschluß zu immer komplexeren *Informationssystemen* und Einrichtungen des Datenverbundes technisch möglich. Dabei entstehen nicht nur Probleme des Persönlichkeitsschutzes (Grundrecht auf Datenschutz – Art I § 1 Datenschutzgesetz), sondern auch Möglichkeiten des Überspringens verfassungsrechtlicher Schranken der Zuständigkeitsbereiche der Gebietskörperschaften.

In besonders eindrücklicher Weise hat dies das Bundesgesetz über die Errichtung eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebsinformationssystemes (LFBIS-Gesetz, BGBl 1981/448) aufgezeigt: Hier wird dem zuständigen Bundesminister ein Informationssystem eröffnet, das sämtliche bedeutsame Daten der Bundes- und Landesverwaltung und der Selbstverwaltung in geeigneter Weise für die Zwecke der Bundesverwaltung speichert und verarbeitet, ohne daß hierfür ausreichende Sach- oder Organisationskompetenzen gegeben wären (FUNK/PERNTHALER 1982).

Andererseits hat es der VfGH in einem Grundsatzerkenntnis von großer Tragweite ausdrücklich für zulässig erklärt, daß sich Gemeinden zu einem gemeinsamen Informationssystem der Verwaltung zusammenschließen (VfSlg 8844/1980). Die hier angeführten Grundsätze und die entsprechenden Datenschutzmaßnahmen müßten auch bei einem – kooperativ zu errichtenden und zu betreibenden – kompetenzübergreifenden Informationssystem der Gebietskörperschaften beachtet werden.

e) Kooperation durch finanzielle Förderungsprogramme

Wie noch im einzelnen darzulegen sein wird, hat nach der österreichischen Auffassung jede Gebietskörperschaft eine, von den Kompetenzschranken völlig gelöste Befugnis zu finanziellen Leistungen aus ihrem Budget (§ 3 Abs 1 und §§ 12, 13 F-VG 1948; VfSlg 3033/1956; 3919/1961 ua). Diese unbegrenzte „spending power" wird auch in Österreich dazu benutzt, gemeinsame Finanzierungs- und Förderungsprogramme der Gebietskörperschaften einzurichten, die freilich nicht das Ausmaß und die Intensität der „Programme" in den USA oder Kanada erreichen. Ihre Grundstruktur ist entweder:

aa) *die kombinierte Förderung* („matching grants"), die auf Basisleistungen der empfangenden Gebietskörperschaft aufbaut (zB die in § 21 FAG 1979 angeführten Zuschüsse) oder

bb) *die bedingte Förderung* („conditional grants"), bei der die leistende Gebietskörperschaft einen Katalog von Förderungsbedingungen ausarbeitet („Programm"), an die die Förderstellen der beteiligten Gebietskörperschaften – oft auch Selbstverwaltungskörper (Kammern), Fonds ua – gebunden sind und deren Einhaltung durch den Förderungswerber oft auch privatrechtlich abgesichert wird.

Derartige „kombinierte Förderungsprogramme" können inhaltlich mehr oder weniger eingehend *gesetzlich* geregelt werden (sogenannte „Förderungsgesetze"), wobei für den Bund die Kompetenz in Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG („Bundesfinanzen") gesehen wird (VfSlg 7720/1975 ua) – soweit nicht „Selbstbindungs-(Statutar-)Gesetze" nach Art 17 B-VG erlassen werden (IV.3) – während die korrespondierende Zuständigkeit der Länder in Art 15 Abs 1 B-VG begründet sein müßte („Landesfinanzen"); häufig liegt aber nur ein finanzgesetzlicher Ansatz und allenfalls eine ganz allgemeine gesetzliche Aufgabenstellung vor (wie zB im Landwirtschaftsgesetz), die aber auch völlig fehlen kann und in beiden Fällen durch eingehende Förderungs- und Vergaberichtlinien der Verwaltung ergänzt werden (BINDER, ÖZW 1977, 77ff; KOLB und LOEBENSTEIN, ÖJT 1964; WENGER, ÖZW 1983, 65ff; DERSELBE 1973). Auf die damit zusammenhängenden föderalistischen und rechtsstaatlichen Probleme wird noch ausführlich einzugehen sein (VIII. Hauptstück). Hier sollte nur vorweg darauf hingewiesen werden, daß ein wesentlicher Bereich des kooperativen Föderalismus durch die *Kombination* der bisher beschriebenen rechtlichen, politischen, administrativen und finanziellen Formen der Verflechtung der Gebietskörperschaften gekennzeichnet ist.

7. Die Stellung der Gemeinden

Die Gemeinden sind neben Bund und Ländern die dritte Gruppe von Gebietskörperschaften, deren „finanzielle Beziehungen" im Finanz-Verfassungsgesetz und im Finanzausgleichsrecht geregelt werden. Schon aus diesem Grunde, vor allem aber, weil ihre Stellung im Finanzrecht widersprüchlich und unbestimmt ist, muß ihre Stellung im allgemeinen Verfassungssystem abgeklärt werden.

a) Grundsätzliche Voraussetzungen

Die Gemeinde ist zunächst – wie Bund und Länder – eine *Gebietskörperschaft*. Dh, sie hat Herrschaftsgewalt über ein Territorium und die darin lebenden Menschen. Der Unterschied zu Bund und Ländern besteht nach herrschender Auffassung darin, daß sie keine „souveräne", unabgeleitete Herrschaftsgewalt, sondern staatlich begründete und begrenzte Autonomie (Selbstverwaltung) ausübt. Freilich steckt hinter dieser lapidaren Aussage ein gutes Stück staatsrechtlicher Ideologie, welche eben einen „Wesensunterschied" zwischen Gemeinden und Staat erkennen *will* und die entgegengesetzte – früher weit verbreitete – „naturrechtliche" Konzeption der

Gemeinde als ursprünglichste politische Gemeinschaft zurückweist (vgl dagegen GIERKE, PREUSS ua; dargelegt bei PERNTHALER 1967).

Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt ist sicher, daß die Gemeinde den Staatsfunktionen von Bund und Ländern in gewisser Beziehung untergeordnet ist, weil sie an deren Gesetze gebunden und ihrer Aufsicht unterworfen ist. Aber: Die Verfassung garantiert zweifellos einen *institutionellen Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung* – dessen Inhalt im folgenden dargelegt wird – der den Eingriffen der Staatsgewalt entzogen ist und von der Gemeinde in voller Gleichberechtigung vor dem Verfassungsgerichtshof verteidigt werden kann. In diesen Kernbereich darf die *Gesetzgebung* des Bundes oder der Länder nicht eingreifen, indem sie Kompetenzen der Staatsverwaltung begründet oder verfassungsrechtliche Organisationsprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung verletzt; ihn darf aber auch die Bundes- oder Landesverwaltung als *Aufsichtsbehörde* nicht verletzen, indem sie statt der Gemeinde autonome Entscheidungen trifft oder solche verhindert.

Die Schwachstellen des österreichischen Gemeindeverfassungsrechtes sind einerseits das unklare Verhältnis der Selbstverwaltung zur Gesetzgebung – weitgehende inhaltliche Determinierung wie Staatsverwaltung statt echter „Autonomie" (PERNTHALER 1967) – und andererseits die mangelnde *individuelle* Bestandsgarantie der Gemeinde (VfSlg 6697/1972; 7830/1976). Allerdings hat die Verfassungsrechtsprechung Gemeindezusammenlegungen daraufhin überprüft, ob sie sachlich gerechtfertigt ist und auch im konkreten Falle eine solche als verfassungswidrig erkannt (VfSlg 8108/1977).

Trotz dieser konstitutionellen „Schwäche" der individuellen Gemeinde ist der Verfassungsplan eines *dreigliedrigen* politischen Prozesses der österreichischen Demokratie – dessen Glieder jeweils *autonome politische Systeme* sein sollten – ganz klar: Jeder Österreicher sollte zugleich Gemeindebürger, Landesbürger und Bundesbürger im staatsrechtlich-demokratischen Sinne sein (Art 6 B-VG; PERNTHALER/WEBER 1983). So wie keine dieser Qualitäten austausch- oder ersetzbar ist, sind auch die darin begründeten politischen Systeme in sich selbständig und unabhängig (PERNTHALER, Land, Volk, Heimat 1982).

Dabei ist das *territoriale Subsidiaritäts- und Geschlossenheitsprinzip* für den *Aufbau* dieses dreigliedrigen politischen Systems ebenso verfassungsrechtlich verankert (Art 116 Abs 1 B-VG; Art 2 B-VG und § 8 Abs 5 lit d ÜG 1920) wie das *demokratische Homogenitätsprinzip* für alle „Regierungen" dieser Systeme: Alle müssen einem Vertretungskörper, der auf dem allgemeinen und gleichen Verhältniswahlrecht begründet ist, verantwortlich sein (Vorherrschen der repräsentativen Demokratie).

Daran festzuhalten scheint deshalb so wichtig, weil über der juristischen Qualität der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper vielfach übersehen wird, daß sie zugleich als „local government", dh als *politisch verantwortliche* Planungs- und Gestaltungskraft – eben als (umfassende) *lokale Regierungsgewalt* – von der Verfassung eingerichtet wurde. Dies bedingt, daß sie über eigene Aufgabenverantwortung

verfügt und nicht nur – wie die Verwaltungsbehörde – Exekutiv- und Administrativfunktionen hat. Im Spannungsverhältnis von Subsidiarität, Autonomie und überörtlicher Bindung durch verfassungsmäßige Gesetze und Aufsichtsmaßnahmen liegt das Wesen dieser lokalen Regierungsgewalt (vgl dazu allgemein: KNEMEYER, Gasser-FS 1983).

Deutlich ist der Verfassung auch das unmittelbare Naheverhältnis der *Gemeinde zum Land* zu entnehmen (G. WINKLER, VVDStRL 1966, 49): Der Abschnitt „*C. Gemeinden*" (Art 115 bis 120 B-VG) bildet den dritten Teil des „Vierten Hauptstückes – *Gesetzgebung und Vollziehung der Länder*" im B-VG – ein Hauptstück, das die Verfassungsautonomie und Organisationsgewalt der Länder regelt (richtig: *beschränkt*); in Art 115 Abs 2 B-VG ist die allgemeine, in Art 116 Abs 3 B-VG die spezielle Organisationshoheit des Landesgesetzgebers über die Gemeinden (Statutarstädte) begründet; in Art 116 Abs 1 B-VG wird die Gemeinde ausdrücklich als „*Gliederung des Landes*" bezeichnet; in § 8 Abs 5 ÜG 1920 war das Gemeindeverfassungsrecht – ähnlich wie dies nunmehr Art 120 B-VG ausdrückt – als integrierender Bestandteil des Verfassungsrechts der „*Verwaltung in den Ländern*" geregelt (ehemalige lit e und f des § 8 Abs 5); im F-VG 1948 werden die Gemeinden zwar prinzipiell als selbständige Gebietskörperschaften behandelt, häufig aber auch unter der staatsrechtlichen Kategorie „Länder" mitverstanden oder mitgeregelt, wobei den Ländern die weitere Spezifizierung und Differenzierung zwischen den Gemeinden zukommt (§§ 2, 6, 8, 9, 10, 11 F-VG). Darauf wird noch im besonderen einzugehen sein (IV.1.a; V.3.b; VI.5.c; VII.1.c).

b) Die verfassungsrechtlichen Funktionen der Gemeinden

Die Bundes-Verfassungsnovelle 1962, die eine grundlegende Neuformulierung des Gemeindeverfassungsrechts bedeutete, war zwar weithin eine „restaurative" Regelung, welche die Gemeinde nach dem Muster der bürgerlichen „*Gemeindefreiheit*" des 19. Jahrhunderts konzipierte. Dennoch hat sie in wesentlichen Bereichen der Gemeindefunktionen zumindest dem Grundsatz nach richtige Ansätze gewählt und verfassungsrechtlich-politische Möglichkeiten der Entwicklung eröffnet, die denen der Länderfunktionen – systematisch betrachtet – bei weitem überlegen sind.

aa) Hoheitsaufgaben

(1) Der „eigene Wirkungsbereich"

Der eigentliche (hoheitliche) Aufgabenbereich der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper wird von der Bundesverfassung in systematischer Weise nach dem Grundsatz des (territorial-demokratischen) *Subsidiaritätsprinzips* in einer positiv formulierten *Allgemeinzuständigkeit* (Art 118 Abs 2 B-VG) und einer demonstrativen Aufzählung einiger wichtiger darunter fallender Spezialkompetenzen verfassungsrechtlich umschrieben.

Allerdings ist der einfache Bundes- oder Landesgesetzgeber nach der Kompetenzlage in der betreffenden Angelegenheit dazu berufen, die Gemeindebefugnisse des

eigenen Wirkungsbereiches ausdrücklich festzulegen, wobei er freilich an die verfassungsrechtlichen Kriterien der Art 118 Abs 2 und 3 B-VG gebunden ist (VfSlg 5409/1966; 5415/1966; 6944/1972; 8155/1977 ua).

Die besondere Bedeutung dieser verfassungsrechtlichen Regelung der (hoheitlichen) Gemeindeaufgaben liegt in der abstrakt formulierten *Allgemeinzuständigkeit* der Gemeinde im Rahmen ihres Gebietes, dem Interessensbereich der „örtlichen Gemeinschaft" und der „örtlichen Aufgabenstruktur" einer Angelegenheit (Art 118 Abs 2 B-VG). Diese Formulierung ist nicht nur eine klare verfassungsrechtliche Verankerung des *Subsidiaritätsprinzips* auf Gemeindeebene, sondern zugleich eine sogenannte *„dynamische"* Allgemeinzuständigkeit – die sich den Entwicklungen der Aufgaben und Interessensbereiche anpassen könnte – und begründet kompetenzrechtlich die „abstrakte Einheitsgemeinde", welche die historischen Differenzierungen im Wirkungsbereich der Gemeinden (insbesondere Städte–Dörfer) überwunden hat (VfSlg 5409/1966; 5647/1968; 6770/1972; 7325/1974 ua; LEHNE, Hellbling-FS 1971, 361ff; KLECATSKY 1977; WOLNY, ZfV 1978, 449ff; HUNDEGGER 1971; FRÖHLER/OBERNDORFER 1980).

Die Rechtsprechung des VfGH tendiert allerdings dazu, den gemeindlichen Wirkungsbereich hauptsächlich aus den „versteinert" ausgelegten demonstrativen *Einzelkompetenzen* des Art 118 Abs 3 B-VG auszulegen und dabei mit Hilfe der Unterscheidung „örtlich" – „überörtlich" die Gemeindebefugnisse des eigenen Wirkungsbereiches eher restriktiv auszulegen (OBERNDORFER 1971, 185f; PERNTHALER 1975, 246f). Bemerkenswert ist auch, daß der eigene Wirkungsbereich fast vollständig aus den Landeszuständigkeiten entnommen ist, während Bundeszuständigkeiten im eigenen Wirkungsbereich ganz unbedeutende Randgebiete darstellen (zB örtliche Marktpolizei). Niemals zum eigenen Wirkungsbereich – wegen ihres angeblich „überörtlichen" Charakters – gehören nach der Rechtsprechung des VfGH die Straf-, Exekutions- und Enteignungsbefugnisse (VfSlg 8155/1977; 5807/1968; 8227/1977; 5579/1967 uva).

(2) Der „übertragene Wirkungsbereich"

Durch Bundes- oder Landesgesetz können der Gemeinde auch Aufgaben des „staatlichen Wirkungsbereiches" übertragen werden, bei deren Besorgung die Gemeinde wie eine weisungsgebundene staatliche Verwaltungsbehörde tätig werden muß (Art 119 B-VG). Die Gemeinde ist in dieser Funktion ein Organ der *„allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern"* (§ 8 Abs 5 ÜG 1920; siehe oben!).

Das Ausmaß des Gestaltungsspielraumes – und damit der Verwaltungsverantwortung – ist im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde regelmäßig viel geringer als im Bereich der „mittelbaren Bundesverwaltung", sodaß die Gemeinden kein (politisches) Interesse an einer Ausdehnung dieser Verwaltungsaufgaben für Bund und Länder haben. Im Gegenteil! Die oft aufwendigen und in sich wenig konsistenten Hilfs-, Erhebungs- und Administrativgeschäfte des übertragenen Wirkungsbereiches stellen eine große Belastung für die Gemeinde dar, die sie in der Erfüllung über eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben eher behindert als unterstützt.

Einen bedeutenden Bereich des „übertragenen Wirkungsbereiches" stellt in Städten mit eigenem Statut die *Bezirksverwaltung* dar, die von solchen Städten statt der Bezirkshauptmannschaft zu führen ist (Art 116 Abs 3 B-VG). Insbesondere im Hinblick auf die damit verbundene Kostentragungspflicht (VfSlg 9507/1982) wäre eine systematische Durchforstung und Neuordnung des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinden dringend geboten (PERNTHALER 1975, 280ff).

bb) Wirtschaftliche Autonomie

Durch Art 116 Abs 2 B-VG ist die „Privatwirtschaftsverwaltung" der Gemeinde allgemein und in den spezifischen Erscheinungsformen der Gemeindewirtschaft für zulässig erklärt worden. Dieser Bereich – der gemäß Art 118 Abs 2 B-VG zur *Selbstverwaltung* der Gemeinde gehört – ist heute zum wichtigsten Teil der Gemeindeverwaltung überhaupt geworden. Es gehören dazu vor allem die Aufgaben der sogenannten „*Leistenden Verwaltung*" (PERNTHALER, JBl 1965, 59ff) oder der „Daseinsvorsorge" (OBERNDORFER 1971; FRÖHLER/OBERNDORFER 1970; DIESELBEN 1974), wie öffentliche Versorgungs- und Entsorgungsaufgaben, Verkehrsunternehmen bzw Erschließung, kulturelle und sportliche Veranstaltungszentren, Wohnbau, Sozialhilfe, Krankenhausfinanzierung bzw Krankenbetreuung (Sozialsprengel), Schulbauten, Fremdenverkehrseinrichtungen und -förderung, Beteiligung an Wasserbauten, agrarischen und forstlichen Betrieben bzw Förderungs- und Ordnungsaufgaben, gewerbliche Unternehmungen verschiedenster Art uä (BAUER/PALECNY/SCHULMEISTER 1977; KUBIN 1972; MORSCHER/SMEKAL 1982; *Arbeitsgemeinschaft Gemeinwirtschaft* uva).

Der wirtschaftliche Bereich der Gemeindeverwaltung reicht weit über die sogenannten „*gesetzlichen Pflichtaufgaben*" hinaus und differiert sehr stark je nach der Struktur der Gemeinde und ihren spezifischen politischen Konzeptionen in diesem Bereich. Es wäre aber verfehlt, diese Aufgaben als „*freiwillige*" Leistungen oder Betätigungen der Gemeinde den „Pflichtaufgaben" gegenüberzustellen und daraus finanzrechtliche Konsequenzen im Sinne des § 2 F-VG 1949 abzuleiten (THÖNI 1978; WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 60f; FRÖHLER, in: Föderalismus-Enquete des NR 19f). Darauf wird bei der Definition der „öffentlichen Aufgaben" der Gebietskörperschaften noch ausführlich eingegangen (IV. und VI. Hauptstück). Hier ist festzuhalten, daß es im Bereich der wirtschaftlichen Autonomie keine „Einheitsgemeinde" und keine formale Beschränkung auf örtliche Grenzen (wohl aber auf örtliche Interessen und örtliche Gemeinschaft – siehe SCHWARZER 1980; KORINEK, Kolb-FS 1971, 303f; PERNTHALER 1975, 247ff) geben kann.

Im übrigen gelten für Formen des *rechtlichen Handelns* (Verträge, Gesellschaften, Fonds, Genossenschaften usw) und *Kooperationsmöglichkeiten* mit anderen Gebietskörperschaften (Bund, Länder oder anderen Gemeinden) die oben angeführten Hinweise. Allerdings kommt der Gemeinde auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung die typische Stellung der *Selbstverwaltung* – und nicht die der staatlichen bzw gliedstaatlichen *Selbstbestimmung* – zu, da sie durch Bundes- und Lan-

desgesetze gebunden werden kann (MORSCHER/SMEKAL 1982, 39), während ihr die Kompetenz zur „inneren Gesetzgebung" selbstverständlich fehlt und die *Staatsaufsicht* sich auch auf das privatwirtschaftliche Handeln der Gemeinden bezieht (Art 119a B-VG; KLECATSKY/MORSCHER 1982, 559f).

Darüber hinaus bestehen intensive Wechselbeziehungen zwischen den hoheitlichen Kompetenzen – insbesondere den Planungsaufgaben – und den privatwirtschaftlichen Befugnissen der Gemeinde, wobei nicht an (gleichheitswidrige) Selbstbegünstigung, sondern an die Einheit von privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Gestaltungsmacht im Dienst der kommenden Aufgabenerfüllung gedacht wird (PERNTHALER/PURTSCHELLER, JBl 1979, 281ff).

cc) Budget- und Abgabenhoheit

Nicht ohne inneren Zusammenhang wird die Budget- und Abgabenhoheit in Art 116 Abs 2 B-VG gemeinsam mit der „wirtschaftlichen Autonomie" der Gemeinde geregelt: Hängt es doch nach der klassischen Konzeption der „Privatwirtschaftsverwaltung" fast ausschließlich von der *„Fiskalgewalt"* der Gebietskörperschaft ab, ob und in welchem Ausmaß sie sich hier betätigen kann (THÖNI 1978).

Mag diese Auffassung auch durch die neuere Entwicklung der Rechtslage auf dem Gebiet der „Leistenden Verwaltung" und durch die in dieser Untersuchung vertretene Konzeption aller öffentlichen Gemeindefunktionen als „Pflichtaufgaben" überholt sein, so bleibt der Zusammenhang zwischen Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung auch danach gültig: Durch die *Budgethoheit* – die in der Finanzverfassung nicht definiert, sondern vorausgesetzt wird – erwächst der Gemeinde erst die Fähigkeit zur *„Regierung"* im staatsrechtlichen Sinn, dh zur eigenverantwortlichen Definition der Art und des Umfanges der öffentlichen Aufgabenerfüllung in der Gemeinde. Damit hängt zusammen, daß der Gemeinde Abgabenerträge und Abgaben zukommen, deren Wesen eben in der *Verfügungsmöglichkeit* ohne bestimmte Zweckbindung (im Rahmen der allgemeinen Verbandskompetenzen der Gebietskörperschaft) liegt (VfSlg 3033/1956; 3919/1961 ua).

Mit dieser finanzrechtlichen „Ertragshoheit" hängt auch die Teilhabe der Gemeinde an der staatlichen *„Finanzgewalt"* zusammen, die sich in der typischen Form der gemeindlichen Steuerhoheit äußert. Diese kommunale Finanzgewalt ist – systemgerecht – nur eine relative *Abgabenautonomie* („freies Beschlußrecht" der Gemeinde), welche durch Bundes- oder Landesgesetz begründet, ihrem Wesen nach aber *bundesverfassungsrechtlich* sogar als traditionelles Wesensmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet ist (VfSlg 5359/1966; 7967/1976).

Zum Wesen dieser kommunalen „Finanzgewalt" gehört auch die *„Förderungsgewalt"* (spending-power), dh die Macht, Privaten und anderen Gebietskörperschaften zur Erfüllung typischer öffentlicher Aufgaben der Gemeinde Zuwendungen aus dem Gemeindebudget zukommen zu lassen (auch: Vor- und Mitfinanzierung von überörtlichen Aufgaben, siehe oben). Daß diese kommunale Finanzgewalt durch Gesetze, Planungen und Aufsichtsmaßnahmen des Bundes und der Länder be-

schränkt ist, liegt an sich im Wesen der Selbstverwaltung; sie können allerdings bis zur Entwertung der kommunalen Selbständigkeit und Zwangsbeteiligung an überörtlichen Finanzierungssystemen übersteigert werden (siehe oben: Umlagen, gemeinsame Förderungen, Kostenbeteiligungen und -überwältigungen uä).

Mit der zunehmenden Abhängigkeit der Gemeinden von staatlicher Finanzierung nach dem Dotations- und Genehmigungssystem – insbesondere im Rahmen der ständig zunehmenden Schuldenwirtschaft – verliert die kommunale Selbstverwaltung das ihr von der Verfassung zugeschriebene Wesen eines *selbständigen* demokratischen Aufgabenerfüllungs- und Verantwortungssystemes, zu dem eben als integrierender Bestandteil auch die *Ausgabenverantwortung* gegenüber den Gemeindebürgern – und nicht nur gegenüber den Staatsbehörden – gehört. Ein stärkerer Anteil der unmittelbaren Demokratie in der Handhabung der örtlichen Finanzgewalt würde das Bewußtsein dieses Zusammenhanges zweifellos stärken (MATZNER 1982, 121; I.3.c und VI.8 dieser Untersuchung):

c) Die verfassungsrechtliche Organisationsstruktur der Gemeinde

Die besondere Organisationsstruktur der Selbstverwaltung wird für ein so wesentliches Kriterium dieser Verwaltungsform gehalten, daß die „juristische" Begriffsbildung noch heute ausschließlich darauf abgestellt wird (WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 42ff; zum Grundsätzlichen vgl PERNTHALER 1967, 31ff). Mag dies auch eine Verabsolutierung eines Elementes darstellen, *ohne* die eigentümliche Organisationsform ist die gemeindliche Selbstverwaltung gewiß nicht erklärbar. Die drei wichtigsten, einander ergänzenden Organisationselemente sind die relative Unabhängigkeit, die Staatsaufsicht und die demokratische Binnenstruktur der Gemeindeverwaltung.

aa) Die relative Unabhängigkeit

Die Gemeinde ist in abgeschwächter Form ein *eigenes Regierungssystem* (local government). Zu diesem Zweck verbürgt ihr die Bundesverfassung zwar nicht – wie den Ländern – „Selbständigkeit", aber Weisungsfreiheit, Eigenverantwortlichkeit, Beschränkung des Rechtsmittelzuges und ein beschränktes Anordnungsrecht „nach freier Selbstbestimmung" in ortspolizeilichen Angelegenheiten (Art 118 Abs 4 und 6 B-VG).

Die Bundesverfassung versucht insofern, einen Kompromiß zwischen dem klassischen englischen Modell des „self government" – das sich im Ergebnis stark den föderalistischen Strukturen annähern kann – und dem KELSEN/MERKLschen Verwaltungsbegriff einer unselbständigen Gesetzesvollziehung herbeizuführen (ÖHLINGER/MATZKA 1975, 445ff).

In der Praxis hat sich das Modell der „*Autonomie*" der Gemeinde in den Ländern in unterschiedlicher Weise durchgesetzt, wobei die westlichen Länder zwar im allgemeinen eine traditionell stärkere Ausbildung der Gemeindefreiheit aufweisen, aber die *politische* Substanz der Gemeindeautonomie überall anerkannt ist.

Dennoch ist die kommunale Selbstverwaltung heute auch in Österreich in zunehmendem Maße durch überörtliche Bindungen an Planungen, gesetzliche und verwaltungsrechtliche Vorschriften, funktionelle Abhängigkeiten und finanzielle Verflechtungen in ihrer Unabhängigkeit bedroht („Krise der Kommunalverwaltung").

Die juristischen Hilfsmittel der Verteidigung der Gemeindeautonomie sind theoretisch ausreichend entwickelt (Parteistellung im Aufsichtsverfahren, Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofbeschwerde, subjektive Rechte auf „eigene" Verwaltungszuständigkeiten, Grundrechtsschutz uä), praktisch leiden sie häufig unter einschränkender Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie Ausdehnung der Rechtmäßigkeitskontrolle auf den eigentlichen Autonomiebereich, der sich ja nur innerhalb der gesetzlichen (verordnungsmäßigen) Schranken entfalten kann (FRÖHLER, in: Föderalismusenquete NR, 20f; FRÖHLER/OBERNDORFER 1970, 1980).

Einen wesentlichen Teilbereich der Unabhängigkeit einer „Regierung" bildet ihre *Organisationsgewalt* und *Diensthoheit* gegenüber ihrer eigenen Verwaltung. Wenn auch der Gemeinde insofern ausdrücklich Zuständigkeiten des eigenen Wirkungsbereiches garantiert sind (Art 118 Abs 3 Z 1 und 2 B-VG), ist der praktische Autonomiebereich gering, weil bundesverfassungsrechtliche („Geschäftsführungsmonopol" des Gemeindeamts, Stadtamts bzw Magistrats: Art 117 Abs 6 B-VG) und landesgesetzliche Bindungen im kommunalen Dienst- und Organisationsrecht intensiv sind (WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 44; GALLENT 1978). Dennoch dürfte der Bereich der inneren Organisationsgewalt der Gemeinde – und seine Bedeutung für eine rationelle, effiziente Verwaltungsführung – bisher unterschätzt worden sein. Sie ermöglicht ua Ausgliederungen, gemeinsame Verwaltungsführung uä (MORSCHER/SMEKAL 1982, 36 und 45; VfSlg 8844/1980). Darauf hinzuweisen scheint hier deshalb so wichtig, weil diese *Organisationsgewalt* letztlich als finanzverfassungsrechtlicher Grund für die Kostentragungspflicht der Gemeindeaufgaben gesehen wird (VfSlg 9507/1982).

bb) Die Staatsaufsicht

Die Einrichtung der Staatsaufsicht wird als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen der Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat und der Autonomie der Selbstverwaltung angesehen (WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 46). Während die Landesverwaltung grundsätzlich der Bundesverwaltung gleichgeordnet und von ihr organisatorisch getrennt ist (siehe oben) und die Fälle der „Bundesaufsicht" im allgemeinen außerordentlich beschränkte *gerichtliche* Kontrollbefugnisse darstellen (PERNTHALER/WEBER 1979), ist die Gemeindeaufsicht eine reguläre und laufende Verwaltungsfunktion des Bundes und der Länder. Sie ist funktionell eine *Rechtsaufsicht* – im Hinblick auf Gesetzes-(Verordnungs-)Widrigkeiten – eine *finanzielle* Aufsicht (Art 119a Abs 2 B-VG), eine reduzierte *Rechtsmittelkontrolle* („Vorstellung" gemäß Art 119a Abs 5 B-VG) und kann ausnahmsweise auch präventiv – im Wege eines *Genehmigungsvorbehaltes* – gehandhabt werden (Art 119a Abs 8 B-VG).

Die Aufsichtsmittel sind – zum Unterschied von der unmittelbaren Staatsverwaltung, wo Art 20 B-VG ein unbeschränktes Aufsichtsrecht anordnet (VfSlg 4117/1961; 5850/1968) – rechtlich genau begrenzt. Der Gemeinde kommt im Aufsichtsverfahren Parteistellung und Anfechtungsbefugnis vor dem Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof zu (Art 119a Abs 9 B-VG). Die gesetzlichen Regelungen sehen eine Fülle von Abstufungen des Aufsichtsrechts vor, die bis zur Auflösung der Gemeindevertretung reichen (BERCHTOLD 1972; PERNTHALER 1975, 286ff; VfSlg 7568/1975). Bei der Handhabung der Aufsichtsbefugnisse ist daher neben den ausdrücklichen verfassungsmäßigen Rechten der Gemeinde und der betroffenen Bürger (VfSlg 7978/1977) auch der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit* der Aufsichtsmittel zu beachten (VfSlg 7568/1975).

Nur im Rahmen der Möglichkeiten des Aufsichtsrechtes und ihrer Handhabung besteht eine *parlamentarische* und *staatsrechtliche Verantwortlichkeit* der obersten Bundes- und Landesorgane für Akte der Selbstverwaltung, während im übrigen politische und rechtliche *Eigenverantwortlichkeit* gegenüber ihren Vertretungskörpern das Grundprinzip der örtlichen Selbstverwaltung ist.

cc) Die demokratische Binnenstruktur der Gemeinde

Die Selbstverwaltung der Gemeinde erhält ihren Sinn erst durch die besondere demokratische Organisation dieser Verwaltung, die eine unmittelbarere Mitwirkung und Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger ermöglichen soll, als dies in der Staatsverwaltung möglich ist. Darin unterscheidet sich das Konzept der ,,modernen" Selbstverwaltung von älteren Formen ständischer oder *kooperativer* Autonomie, die in totalitären Regierungssystemen wiederbelebt wurden.

Es ist nun sehr bezeichnend für das Konzept der örtlichen Selbstverwaltung nach dem B-VG als einer lokalen ,,*Regierung*" auf demokratischer Basis, daß hier im Grunde ein *staatliches Repräsentationssystem im kleinen* vorgeschrieben wird, das geradezu in minutiöser Weise die Wahlgrundsätze des Art 26 und Art 95 B-VG widerspiegelt und für die ,,Gemeinderegierung" ein Proporzsystem (Ausschußregierung) vorsieht, wie es für sieben von neun Bundesländern ebenfalls verfassungsmäßig angeordnet ist. Allerdings kann dieses Proporzsystem durch die Geschäftsverteilung und die Stellung des Bürgermeisters mitunter auch stark in Richtung eines parlamentarischen Mehrheitssystems (mit Opposition) verschoben werden. Die Verwaltungsgeschäfte soll ein einheitliches *Gemeinde-(Stadt-)Amt* besorgen, das in Städten mit eigenem Statut als ,,*Magistrat*" eingerichtet ist, der – wie das Amt der Landesregierung – einen ,,Leiter des inneren Dienstes", den *Magistratsdirektor* haben soll (Art 117 Abs 6 B-VG; zum Zusammenhang ,,Magistratsdirektor – Landesamtsdirektor" vgl SCHMITZ 1978; PESENDORFER 1981; PERNTHALER, JBl 1982, 337ff).

Diese Übereinstimmung der örtlichen und überörtlichen Demokratiesysteme, insbesondere das starke Überwiegen des repräsentativen Elementes, kennzeichnet einerseits das Wesen der ,,*Gebietskörperschaft*" als umfassenden Herrschaftsverband und andererseits die *Gemeinwohlbindung* der lokalen ,,Regierung" gegenüber an-

deren Formen der Selbstverwaltung, die nicht dem „Gesamtvolk" (eines örtlich geschlossenen Territoriums) verantwortlich sind (KORINEK 1970; DERSELBE, ZAS 1967, 65ff).

Unzulässig scheint dagegen die Auslegung des B-VG, wonach Formen der *unmittelbaren Demokratie* in der Gemeinde überhaupt unzulässig wären, weil sie zum Organisationsschema des Art 117 B-VG in Widerspruch stünden. Abgesehen von der Reichweite der Verfassungs- und Organisationshoheit der Länder, die hier eine entscheidende Rolle spielt, ist auch zu erwägen, daß schon im *Begriff der Selbstverwaltung* ein verstärktes Naheverhältnis der Verwalteten zu „ihren" Verwaltungsangelegenheiten steckt, das der Bundesverfassungsgesetzgeber für die *örtliche* Selbstverwaltung doch wohl nicht durch ein „Verbot der unmittelbaren Demokratie" entscheidend beeinträchtigen wollte. Im Gegenteil! Alle Formen *verstärkter Bürgerbeteiligung* liegen im verfassungsrechtlichen Organisationsplan der lokalen Selbstverwaltung eher als in allen anderen Bereichen der staatlichen Demokratie (PERNTHALER und OBERNDORFER, in: PERNTHALER [Hg], Direkte Demokratie 1980). Eine Gemeinde, die dem Bürger nur mehr als „Staatsverwaltung im kleinen" gegenübertritt, hat ihr verfassungsrechtliches Wesen als Selbstverwaltung verloren (PERNTHALER 1978, 143).

Eine Grenze dürften Forderungen nach verstärkter „Partizipation" von *Teilen der Gemeindebevölkerung* – etwa Planungsbetroffene, Stadtteile, Selbstorganisationsformen, Mitglieder oder Benützer von Gemeindeeinrichtungen, Agrargemeinschaften uä – an der *gemeinwohlverpflichteten* Regelungs- und Entscheidungsbefugnis der Gemeinde-Regierung (allenfalls des Gemeindevolkes) finden. Daß dieses Prinzip gerade im Gemeindebereich wegen der unmittelbaren örtlichen Nähe und Betroffenheit der Bürger von Planungs- und Ordnungsmaßnahmen oft zu unerträglichen Spannungs- und Konfliktsituationen führen kann und daher durch großzügige Regelung der Parteistellung, Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten so weit als möglich entschärft werden muß, sei auch an dieser Stelle ausdrücklich hervorgehoben (PERNTHALER 1978, 244ff und 370f).

Örtliche Selbstverwaltung im Sinne der Bundesverfassung ist eben ein beständiger Auftrag zur Weiterentwicklung der örtlichen Interessens- und Verwaltungsgemeinschaft in neuen Problemkreisen, der auch organisatorisch durchaus als *dynamisches* und *offenes* politisches System aufzufassen ist. Gerade darin liegt die in vielen Krisensituationen bewährte Grundvorstellung einer *„örtlichen Gemeinschaft" der Bürger* als Keimzelle der öffentlichen Ordnung und Demokratie überhaupt.

Wie noch im folgenden dargelegt wird, ist dieses Grundkonzept auch im Zeitalter der technisch-industriellen Massengesellschaft und überaus intensivierter Fern-Kommunikation durch Verkehr und Nachrichtentechnik keinesfalls überholt. Ab einer gewissen Mindestgröße und Mindestausstattung an Verwaltungs- und Versorgungsleistungen entspricht das Modell der örtlichen Selbstverwaltung in der Gemeinde dem europäischen Grundmuster des *„kleinen Kreises"* (PERNTHALER/ WIMMER, Die Verwaltung 1982, 446ff). Darin drückt sich der Zusammenhang

zwischen örtlicher Nähe, Überschaubarkeit und leichter „Ansprechbarkeit" der Verwaltung mit demokratischer Selbstbestimmung und Selbstverantwortung für diese „eigene" öffentliche Ordnung aus (USTERI, Kägi-FS 1979; 1981; K. SCHMID 1957).

Nicht ohne Grund verwendet die Bundesverfassung gerade hier den Begriff der *„Heimat"* (Art 6 Abs 1 B-VG), der zu allen diesen verwaltungsorganisatorischen Aspekten auch noch die örtliche Verbundenheit in einer bestimmten, durch gemeinsame Geschichte geprägten *Kulturlandschaft* zum Ausdruck bringen will (PERNTHALER 1982, 37ff). Mag auch das seinerzeitige „Heimatrecht" – das dem Art 6 B-VG zugrunde lag – in vielen Belangen heute als überholt erscheinen, die Grundidee eines dreifach aufsteigenden, aber je für sich bedeutsamen *„Bürgerrechtes"* in Gemeinde, Land und Bund als Grundlage des verfassungsmäßig gegliederten Demokratiesystemes der Republik Österreich (Art 1 B-VG) ist ein unabdingbares Element des österreichischen Regierungssystemes (PERNTHALER/WEBER 1983).

d) Gemeindeverbindungen, Staatsbeauftragung, Gemeindestrukturreform

Die verfassungsrechtliche Institution der Gemeinde als örtliche Selbstverwaltung ist in vielen Fällen von der „Gemeindewirklichkeit" so entfernt wie das Ideal von der Realität (OBERNDORFER 1971). Das trifft nicht nur auf das Prinzip der „Einheitsgemeinde" im Bereich der *Hoheitsverwaltung* zu, das viele Gemeindeverwaltungen kleinerer Orte schon im Ansatz überfordert, sondern in noch stärkerem Maße für den Bereich der *„Leistenden Verwaltung"* (Daseinsvorsorge). Hier gibt es zwar keine Einheitsgemeinde, dafür aber umso stärkere Unterschiede zwischen armen und wohlhabenden, durch Industrie und Gewerbe oder Fremdenverkehr begünstigten und durch Wohnsiedlung belasteten, geographisch oder verkehrsmäßig begünstigten und durch Umweltschäden belasteten, entsiedlungsgefährdeten Räume und Ballungszentren uä Differenzierungen. In vielen derartigen Fällen sind die finanziellen Einnahmen und die „Verwaltungskraft" der Gemeinden nicht ausreichend für die Erfüllung der Gemeindeaufgaben; das Prinzip der „Selbstverwaltung" scheint praktisch undurchführbar. Die Verfassung hält jedoch ein abgestuftes System von Abhilfen und Reformen bereit, das gleichsam als flankierende Schutz-, Erhaltungs- und Veränderungsmaßnahmen der Institution örtliche Selbstverwaltung (wenngleich nicht immer der individuellen Gemeinde) dienen soll, ohne ihr Wesen zu beeinträchtigen.

aa) Gemeindeverbindungen

Übersteigt die Erfüllung einer Verwaltungsaufgabe die Kräfte einer Gemeinde, so hat sie zunächst die Möglichkeit, die Verwaltungsaufgabe *gemeinsam mit anderen Gemeinden* zu erfüllen. Dafür stehen in begrenztem Maße *öffentlich-rechtliche* Formen der Kooperation und in beinahe unbeschränktem Ausmaß privatrechtliche und politisch-administrative Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung.

(1) Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften

Gemeinden sind gegenwärtig in ihren autonomen öffentlich-rechtlichen Kooperationsmöglichkeiten außerordentlich beschränkt: Ein eigenes Rechtsinstrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages nach Analogie des Art 15a B-VG ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen, dürfte aber wohl einfachgesetzlich eingeführt werden können (ÖHLINGER 1974; ANTONIOLLI 1954, 200; ADAMOVICH 1954, 83; NEUHOFER 1972, 29). Darüber hinaus bestehen als öffentlich-rechtliche Kooperationsformen die „*Gemeindeverbände*" (Art 116 Abs 4 B-VG), die ausdrücklich nur für *einzelne* Verwaltungszwecke geschaffen werden dürfen, um die Bildung von „*Gebietsgemeinden*" – die verfassungsrechtlich blockiert ist – zu verhindern (Art 120 B-VG; KOJA 1979; PERNTHALER 1975, 295).

Die verfassungsrechtliche Konstruktion der „Gemeindeverbände" weist zwei erhebliche Strukturdefekte auf, die sie in ihrer gegenwärtigen Form für echte gemeindliche Kooperation im eigenen Wirkungsbereich fast unbrauchbar machen: Einerseits ist verfassungsrechtlich keine allgemeine *freiwillige* Bildung von Gemeindeverbänden vorgesehen, was im Hinblick auf den autonomen Wirkungsbereich und die demokratische Selbstverantwortlichkeit der Gemeinden geradezu unverständlich erscheint (vgl dagegen § 14 Tiroler Gemeindeordnung; PERNTHALER 1975, 294). Andererseits ist durch § 3 Abs 2 F-VG 1948 offenbar die Schaffung eines eigenen *Umlagerechtes* für Gemeindeverbände blockiert (vgl als Ausnahmen Art II Abs 2 der Schul-Verfassungsnovelle 1962 und Art II der Schul-Verfassungsnovelle 1975).

Neben dem „Gemeindeverband" als *selbständiger* Träger von Verwaltungsaufgaben kennt das Gemeindeorganisationsrecht auch noch die „*Verwaltungsgemeinschaften*" zwischen Gemeinden, welche unselbständige Hilfsorgane sind, die im Namen der betreffenden Gemeinden tätig werden (VfSlg 5483/1967; PERNTHALER 1975, 291f).

(2) Privatrechtliche und „unverbindliche" Kooperationsformen

Gemeinden haben – ähnlich wie Bund und Länder – eine umfassende privatrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit (Art 116 Abs 2 B-VG), die auch zur Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften herangezogen werden kann (OBERNDORFER 1971, 294f).

Die dafür in Betracht kommenden privat- und gesellschaftsrechtlichen (Arbeitsgemeinschaften, Verträge, Gesellschaften, Genossenschaften, Vereine uä), politisch-administrativen und finanziellen *Kooperationsformen* wurden bereits oben (6.b.c.d.e) dargestellt.

Insgesamt soll durch diese Gemeindeverbindungen der Gedanke des „*Verwaltungssprengels*" – als optimale territoriale Verwaltungs- und Versorgungseinheit (FREY 1977, 117; THÖNI 1978, 62) – mit dem Prinzip der örtlichen Selbstverwaltung vereint werden.

bb) Staatsbeauftragung

Die Bundesverfassung sieht als begrenzte Ausnahmeregelung die Möglichkeit der Übertragung „einzelner Angelegenheiten" des eigenen Wirkungsbereiches auf die Staatsverwaltung vor (Art 118 Abs 7 B-VG; BERCHTOLD, JBl 1970, 25ff; FUNK, JBl 1971, 184ff; WINKLER, JBl 1973, 13ff). Da in diesem Falle eine volle „Verstaatlichung" der Angelegenheit eintritt und die Gemeinde jeglichen Einfluß auf die Führung der Verwaltung verliert (VfSlg 6897/1972), liegt die Initiative für diesen Vorgang ausschließlich bei der Gemeinde und die staatliche Übertragungsverordnung hat sich streng an den Antrag der Gemeinde zu halten.

Die ganze Einrichtung ist nach der Verfassung als ***begrenzte Ausnahme*** von der Führung der Gemeindeangelegenheiten in Selbstverwaltung konstruiert, die entsprechend restriktiv auszulegen ist (VfSlg 8172/1977) und nach Möglichkeit wieder rückgängig gemacht werden soll (Art 118 Abs 7 vierter Satz B-VG). Keinesfalls soll daraus – wie es in der Praxis mitunter geschieht – eine ***allgemeine*** auf Dauer angelegte Struktur der Verwaltungsorganisation in den Ländern geschaffen werden.

cc) Gemeindestrukturreform

Als letzter Ausweg einer Regulierung der Verwaltungs- und Finanzkraft einer „überforderten" Gemeinde bietet sich die Vereinigung von Gemeinden oder Gemeindeteilen mit anderen Gemeinden zu neuen leistungsfähigeren Trägern der örtlichen Selbstverwaltung an. Diese „Gemeindestrukturreform" kann nach der Bundesverfassung entweder mit Zustimmung der betroffenen Gemeinden und ihrer Bevölkerung durchgeführt werden (so ausdrücklich zB die Salzburger und Vorarlberger Gemeindeordnung) oder aber ohne Zustimmung der betroffenen Gemeinden im Wege von Landesgesetzen angeordnet werden (Niederösterreichische und Kärntnerische Gemeindestrukturreform; siehe die Hinweise bei PERNTHALER 1975, 242f). Im letzteren Falle unterliegt die Gemeindestrukturreform der verfassungsgerichtlichen Kontrolle (VfSlg 8108/1977).

So oder so hat der Druck der ständig steigenden Gemeindeaufgaben und die finanzielle Besserstellung größerer Gemeinden durch den Finanzausgleich (hauptsächlich durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel; GANTNER 1978) bewirkt, daß die Gesamtzahl der Gemeinden in Österreich von 1958 bis 1978 von 4019 auf 2301 fiel und dabei wiederum die Zahl der Kleinstgemeinden unter 1000 Einwohner besonders drastisch reduziert wurde (von 2675 auf 606), während die Zahl der Mittelgemeinden und der Anteil ihrer Bevölkerung im Vergleich dazu kräftig angestiegen ist (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 149). Von vereinzelten Ausnahmen abgesehen entspricht daher die Gemeindestruktur Österreichs den Voraussetzungen der Institution „örtliche Selbstverwaltung" und den besonderen geographischen und raumordnerischen Bedingungen des Landes (vgl zu den viel drastischeren Gemeindestrukturreformen im Ausland: OERTZEN/THIEME 1981ff; ZEHENTNER 1982; JOHNSON, Der Landkreis 1983, 229ff).

e) Die Sonderstellung der Bundeshauptstadt Wien

Wien nimmt als „Bundeshauptstadt" (Art 5 B-VG) eine verfassungsmäßige Doppelstellung als Land und Gemeinde ein, was organisatorische Sonderbestimmungen verfassungsrechtlicher Art erforderlich macht (Art 108 bis 112 B-VG). Im wesentlichen sind die obersten Gemeindeorgane gleichzeitig funktionell die entsprechenden Landesorgane (Gemeinderat – Landtag; Stadtsenat – Landesregierung; Bürgermeister – Landeshauptmann; Magistrat – Amt der Landesregierung usw).

Diese organisatorische Doppelfunktion wird durch die oben dargelegte Übereinstimmung der verfassungsmäßigen Demokratiesysteme von Gemeinde und Land zwar erleichtert, bringt aber dennoch praktische Probleme der Abgrenzung und Vermischung der Wirkungsbereiche in der einheitlichen Organisation – insbesondere des Magistrats – mit sich. Im übrigen gelten die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Gemeinden für Wien (mit Ausnahme des Art 119 Abs 4 und des Art 119a B-VG) sinngemäß, sodaß Wien primär als „Stadt mit eigenem Statut" anzusprechen ist, wobei der Magistrat gleichzeitig auch als Bezirksverwaltungsbehörde tätig wird (vgl die Sonderregelung des Art 109 B-VG).

Da Wien gleichzeitig der Sitz aller obersten Bundesbehörden, Höchstgerichte, der Volksanwaltschaft, des Rechnungshofes und vieler Verwaltungszentralen des Bundes (zB Österreichische Bundesbahnen, Verstaatlichte Unternehmen, Verbundgesellschaft, Nationalbank, Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Fonds nach dem Marktordnungsgesetz, Bundeskammern, Bundestheater, Bundessammlungen und Museen usw) ist, unterscheidet sich die Bedeutung und Verwaltungsstruktur Wiens jedoch erheblich von der aller anderen Gemeinden und geht auch über das übliche Bild einer *Bundes*hauptstadt als Verwaltungszentrum weit hinaus.

Dagegen ist das traditionelle bevölkerungsmäßige Übergewicht Wiens geschwunden: Seit der letzten Volkszählung ist Niederösterreich bevölkerungsstärker und gehört Wien zur Gruppe der vier „großen Länder", was sich insbesondere in der ausgeglicheneren Zusammensetzung des Bundesrates widerspiegelt (BGBl 1983/148). Auf die mit der Sonderstellung Wiens als Land und Gemeinde verbundenen Probleme des Finanzausgleiches wird noch gesondert einzugehen sein.

8. Die nicht-territoriale Selbstverwaltung und andere Formen ausgegliederter Staatsverwaltung

Wenngleich die Bundesverfassung das Grundkonzept einer *allgemeinen* staatlichen Verwaltungsorganisation in Bund und Ländern durch weisungsgebundene Verwaltungsorgane unter der Leitung der politisch/staatsrechtlich verantwortlichen obersten Organe des Bundes und der Länder enthält (KELSEN/MERKLsches Verwaltungsmodell; PERNTHALER 1978, 115ff), läßt sie nach der Verfassungsrechtsprechung ausdrücklich oder stillschweigend vorausgesetzte *Ausnahmen* von diesem organisatorischen Grundschema zu. Die wichtigsten Formen, die auch für die Finanzordnung Bedeutung haben, sind die „Selbstverwaltung" und die öffentliche Verwaltung durch ausgegliederte Rechtsträger des öffentlichen oder privaten Rechts

mit eigener Budgethoheit, denen nicht der Charakter von „Selbstverwaltungskörpern" zukommt. Nicht sollen in diesem Zusammenhang die Ausgliederungsformen der *„Privatwirtschaftsverwaltung"* (und ihre vielfältigen Verknüpfungsmöglichkeiten untereinander und mit der Staatsverwaltung) behandelt werden, auf die bereits oben hingewiesen wurde (II.6.c).

a) Die nicht-territoriale Selbstverwaltung

Die herrschende Lehre versteht unter „Selbstverwaltung" eine bestimmte Form der Dezentralisation der Verwaltung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die durch Weisungsfreiheit, binnendemokratische Eigenverantwortlichkeit, eigene Finanzierung, reduzierten Instanzenzug an die staatlichen Behörden, Staatsaufsicht und ähnliche *organisatorische* Merkmale gekennzeichnet ist (WELAN/GUTKNECHT, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 389ff; WERNER, ÖJZ 1950, 437; ÖJZ 1951, 157ff).

Demgegenüber habe ich eine revidierte, an den *Funktionen* der Selbstverwaltung orientierte Begriffsbildung vorgeschlagen, die insbesondere auch bestimmte Formen der gesellschaftlichen Selbstverwaltung einbezogen hat (PERNTHALER 1967). Diese Auffassung ist zwar als solche von der „herrschenden Lehre" verworfen bzw nicht beachtet worden, sie hat aber – gemeinsam mit der von KORINEK (1970) vorgeschlagenen ähnlichen Begriffsbildung – doch zu einer verstärkten Besinnung auf den Zusammenhang zwischen den besonderen *Funktionen* und der typischen Organisationsform der Selbstverwaltung geführt, die gewisse Unebenheiten und Inkonsequenzen meines eigenen Ansatzes berichtigt haben.

Nach der neueren Rechtsprechung des VfGH fällt die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern ganz allgemein (nicht nur solche der beruflichen Interessenvertretungen) in die Zuständigkeit des Bundes- und Landesgesetzgebers als *Organisationsgesetzgeber* der Verwaltung, wobei aber aus dem *Begriff* der Selbstverwaltung (wie er insbesondere durch die Art 115 bis 120 B-VG geprägt wurde) und aus allgemeinen Prinzipien und Organisationsstrukturen der Bundesverfassung bestimmte Schranken dieser Organisationshoheit des einfachen Gesetzgebers über die Selbstverwaltung abzuleiten sind (VfSlg 8215/1977; 8644/1979; PERNTHALER, ÖZW 1978, 125ff). Diese Schranken sind insbesondere:

aa) Die funktionelle Beschränkung des eigenen Wirkungsbereiches

Dem Selbstverwaltungskörper dürfen nur Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zur eigenverantwortlichen, weisungsfreien Besorgung überlassen werden, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der zur Selbstverwaltungskörperschaft zusammengeschlossenen Personen gehören und geeignet sind, durch diese Personen besorgt zu werden. Es ist also ausgeschlossen, daß beliebige Angelegenheiten der Staatsverwaltung, die im Allgemeininteresse der Bevölkerung zu regeln oder zu entscheiden sind und über den Interessensbereich der Selbstverwaltung hinausreichen, in der Organisationsform „Selbstverwaltung" geführt werden. Dabei ist insbesondere auch zu prüfen, ob die Führung der Verwaltungsaufgabe in der

Organisationsform „Selbstverwaltung" *sachlich* gerechtfertigt ist (Art 7 B-VG; VfSlg 8215/1977). Damit ist jene *funktionelle* Betrachtungsweise der Selbstverwaltung eingeführt, auf deren Notwendigkeit KORINEK (1970) und ich (1967) gegenüber einer rein organisatorischen Begriffsbildung hingewiesen haben.

bb) Weisungsfreiheit, Körperschaft öffentlichen Rechts, Finanzautonomie

Mit der Selbstverwaltung ist aber auch eine typische *Organisationsform* der Verwaltung bezeichnet, die in Abweichung von Art 20 B-VG relative Staatsunabhängigkeit der Organe verbürgt. Das überlieferte Bild dieser Organisationsform ist in Österreich die eigene Rechtsträgerschaft, Weisungsfreiheit und Beschränkung des Instanzenzuges uä, während die Formen der „bürgerlichen Selbstverwaltung" nach dem preussisch-englischen Typus (ausschlaggebendes Merkmal: Wahl der Verwaltungsorgane durch die betroffenen Bevölkerungskreise), wie sie etwa in den Kollegien der Landes- und Bezirksschulräte (Art 81 a B-VG) verwirklicht sind, nicht als Selbstverwaltung anerkannt werden.

Zu dieser organisatorischen Komponente der Selbstverwaltung gehört auch ein gewisses Maß an *Finanzhoheit,* das Einnahmen- und Ausgabenverantwortung im Rahmen des „eigenen Wirkungsbereiches" umschließt. Häufig ist in diesem Zusammenhang durch Gesetz auch die Fähigkeit verliehen, *Zwangsbeiträge* (Gebühren, Umlagen, Pflichtbeiträge uä) nach Maßgabe des Verwaltungsaufwandes zu bemessen und einzuheben. Diese Beiträge gelten nicht als Abgaben und werden daher auch nicht in den Finanzausgleich und in die Kompetenzverteilung nach dem F-VG einbezogen, weil die Geldleistungen nicht „*Gebietskörperschaften*" zufließen (VfSlg 1465/1932; 2667/1954; 3159/1957; 3658/1959; 3666/1959; 3670/1960; 3719/1960 ua).

cc) Demokratische Binnenstruktur

Im Begriff der Selbstverwaltung im Verfassungssinn – und damit zu den Schranken der Organisationsgewalt des einfachen Gesetzgebers – gehört aber auch, daß den Mitgliedern der Selbstverwaltung ein maßgebender Einfluß auf die Bestellung der leitenden Organe zukommt und daß nicht Gruppen von Mitgliedern von dieser Bestellungsbefugnis (Wahl der Vertretungskörper oä) willkürlich ausgeschlossen werden (VfSlg 8644/1979; 8485/1979; 8771/1980).

Wenngleich mit dem Erfordernis der demokratischen Binnenstruktur der Selbstverwaltungskörper nicht das im wesentlichen übereinstimmende Repräsentationssystem der *Gebietskörperschaften,* insbesondere deren Wahlgrundsätze, gefordert ist – und daher zB abgestuftes, mehrfaches und indirektes Wahlrecht oä zulässig sein kann (Art 7 B-VG ist auch insofern Maßstab!) – möchte ich meine ehemalige Auffassung berichtigen, daß das Element „Demokratie" für die Binnenstruktur der Selbstverwaltung überhaupt nicht verbindlich sei (PERNTHALER 1967, 53f). Im Gegenteil: Die Selbstverwaltung ist jene Organisationsform, die eine *gesteigerte* Mitwirkungsmöglichkeit der „Verwalteten" an ihrer Verwaltung gebietet, um die Ausnahme vom demokratischen Verantwortungs- und Legitimationszusammen-

hang der allgemeinen Verwaltungsorganisation (Art 20 B-VG) überhaupt zu rechtfertigen (Demokratische Legitimation „von unten" als Variante des KELSEN/MERKLschen Verwaltungsmodelles; ÖHLINGER/MATZKA, ÖZP 1975, 445ff).

dd) Staatsaufsicht

Als wesentliches Gegenstück zur relativen Unabhängigkeit und Selbstverantwortung der Selbstverwaltung wird ihre Einbindung in das staatliche Rechts- und Demokratiesystem durch die Staatsaufsicht gesehen. Sie besteht jedenfalls in einer ausreichenden *Rechtskontrolle* (Gesetz- und Verordnungsmäßigkeit), darüber hinaus können auch Einrichtungen der Finanzkontrolle, ein abgeschwächter Instanzenzug (Kassationsbeschwerde) und Vorsorgen gegen Verletzung von Interessen des Gemeinwohles (zB Genehmigungsvorbehalt, Ungültigkeitsgründe) oder gegen das Versagen bzw die Untätigkeit der Selbstverwaltung vorgesehen sein. In der Wahl des Aufsichtsmittels hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der Grundsatz der *Autonomiefreundlichkeit* zu gelten (5. *Föderalismusbericht* 119; VfSlg 8875/1980).

Die Aufsicht des Staates soll – in Verbindung mit der Geltung des vollen staatlichen Rechtsschutzsystemes – die Mißbrauchsmöglichkeiten des besonderen Naheverhältnisses innerhalb der Selbstverwaltung verhindern. Sie ist damit ein Schutz gegen den Rückfall in vorrechtsstaatliche Zustände (Zunft- und Korporationswesen, besondere Gewaltverhältnisse), die mit der gesteigerten Verwendung von „Autonomien" im modernen Staat nicht wieder eingeführt werden dürfen (Gefahr der „partikulären Totalitarismen" – C. SCHMITT 1969, 71ff, 91ff; PERNTHALER, Dezentralisation 1982). Gleichfalls soll die Staatsaufsicht die Selbstverwaltung in das System der *parlamentarischen* Verantwortlichkeit und Kontrolle durch die obersten Organe der Vollziehung einfügen und damit die hier so wesentliche *„Öffentlichkeit"* der Verwaltung sicherstellen. Im Rahmen des Aufsichtsverfahrens muß andererseits dem Selbstverwaltungskörper Parteistellung und rechtlicher Schutz gegen Mißbrauch des Aufsichtsrechts zukommen.

ee) Die praktisch-politische Bedeutung

Die nicht-territoriale Selbstverwaltung hat in Österreichs Staatsleben eine Bedeutung erlangt, die weit über das Maß einer untergeordneten, ausgegliederten Verwaltungseinheit hinausgeht (PERNTHALER 1967). Besonders die *wirtschaftlichen und beruflichen Interessenvertretungen* (Kammern) üben im Bereich der Gesetzgebung (Vorbegutachtung, parlamentarische Vertretung und Einflußnahme) und der Vollziehung (Beiräte, Kollegialorgane, Fonds, Kollektivverträge, Wirtschafts- und Sozialgerichtsbarkeit usw) einen derart bestimmenden Einfluß aus, daß man geradezu von einer Entwicklung zum *„Kammer-* und *Verbändestaat"* (ADAMOVICH 1971[6], 111ff; KLECATSKY 1967, 207ff und 237ff) gesprochen hat.

Dazu kommt ein stark kooperativer und paritätischer Grundzug des Kammer- und Verbändeeinflusses – in den der vereinsmäßig organisierte ÖGB maßgeblich einbezogen ist – der zum Grundmuster der österreichischen *„Sozial-(Wirtschafts-)Part-*

nerschaft" verdichtet wurde. Deren institutioneller ,,Überbau" ist die ,,Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen" und andere Kooperationsorgane (zB ,,Industriekommission" beim Bundeskanzleramt), in die auch oberste Staatsorgane integriert sind (PERNTHALER 1978, 220, 225f; PELINKA, Modellfall Österreich? 1981 ua).

Ein weiterer, überaus bedeutsamer Zweig der ,,Selbstverwaltung" ist die *Sozialversicherung,* deren Träger allerdings kaum mehr dem klassischen organisatorischen Modell einer ,,Selbstverwaltung der Versicherten", sondern eher der ausgegliederten Staatsverwaltung entsprechen. Der finanzielle Umfang der hier außerhalb von Budgets und Finanzausgleich verwalteten öffentlichen Mittel ist so bedeutend (nach MORSCHER/SMEKAL 1982, 14, im Jahre 1979: 106 Mrd gegenüber 271 Mrd Steuern!), daß er schon jetzt mehr als die Länder- oder Gemeindeanteile aller österreichischen Gebietskörperschaften (einschließlich Wiens!) ausmacht und in einer hohen Rate ständig weiter expandiert (BÖS, in: Schambeck 1980, 725).

Sowohl die Einrichtungen der ,,Sozialpartnerschaft" als auch die Sozialversicherung sind so ,,allgemein" und umfassend geworden, daß sie das klassische Schema der ,,Selbstverwaltung" längst gesprengt haben und ihr organisatorischer und rechtlicher Einbau in das *staatliche* Gesetzgebungsverfahren oder Vollzugssystem gefordert wurde (KLECATSKY 1967, 207ff, 237ff).

An der Grenze zur öffentlichen Selbstverwaltung der ,,Sozialpartnerschaft" – und teilweise mit ihr verwoben – steht das System der ,,*Sozialautonomie*" im betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitsverfassungsrecht (FLORETTA/SPIELBÜCHLER/STRASSER, Arbeitsrecht II 1976, 8ff, 130ff). Deren besonderes Repräsentationssystem (Betriebsräte, Personalvertretungen uä) und charakteristische Normsetzungsbefugnisse (Betriebsvereinbarungen, Kollektivverträge, Gesamtvereinbarungen uä) weisen ähnliche verfassungsrechtliche Legitimations- und Schrankenprobleme wie die Selbstverwaltung auf (PERNTHALER, Strasser-FS 1983, 3ff).

Neben diesen ,,großen" Bereichen der wirtschaftlichen, sozialen und sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltung (bzw Sozialautonomie) – deren reale Bedeutung für das polit-ökonomische System Österreichs hier nur angedeutet werden konnte – gibt es eine Fülle kleinerer Selbstverwaltungen für bestimmte berufliche, wirtschaftliche, kulturelle, soziale, religiöse, raumordnerische oder umweltspflegerische Interessen oder Gruppen, aber auch für die verschiedensten Bereiche der Verwaltung, wo Kleingruppen bestimmte Verwaltungsbereiche selbst organisieren oder besorgen (öffentliche Genossenschaften, Verbände, Konkurrenzen, Gemeinschaften uva). Ihr Beitrag zur Entlastung des staatlichen Ordnungs-, Leistungs- und Finanzsystems zur demokratischen Integration, zur praktisch-nahen Selbsthilfe und Pflege der Eigenverantwortung für die öffentliche Ordnung kann nicht hoch genug eingeschätzt werden (PERNTHALER, Dezentralisation 1982; BADELT 1980).

b) Andere Formen ausgegliederter Staatsverwaltung

aa) Fonds, Anstalten, Stiftungen, Körperschaften öffentlichen Rechts

Das Verwaltungsrecht kennt eine Reihe besonderer öffentlich-rechtlicher Organisationsformen als „Träger" besonderer Verwaltungszwecke oder Verwaltungsgemeinschaften, auf deren Typologie hier im einzelnen nicht eingegangen werden soll, weil sie im „allgemeinen Verwaltungsrecht" ausführlich behandelt werden und für die finanzrechtlichen Beziehungen der *Gebietskörperschaften* (Finanzverfassung, Finanzausgleich) keine ***unmittelbare*** Bedeutung haben. (Ihr Finanzierungsvolumen erreicht insgesamt allerdings ein nicht zu unterschätzendes Ausmaß und wächst ständig: SMEKAL 1969; DERSELBE 1977.)

Der rechtliche Unterschied zur Selbstverwaltung besteht darin, daß hier wohl zur Besorgung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe eine ***eigene Organisation*** außerhalb der staatlichen Behördenorganisation besteht – die wiederum nach bestimmten Organisationsprinzipien mit oder ohne Rechtspersönlichkeit uä eingerichtet sein kann –, daß aber gegenüber der Staatsverwaltung ***keine Ausnahme vom Weisungs- und Leitungsrecht*** gemäß Art 20 B-VG besteht (VfSlg 3054/1956; 3134/1956; 4455/1963; 7613/1975).

Praktisch kann allerdings der Einfluß der Staatsverwaltung so gering werden, daß die Grenzen zur Selbstverwaltung verschwimmen (zB Fonds nach dem Marktordnungsgesetz); andere Formen der „mittelbaren Staatsverwaltung" sind so abhängig (zB Fonds und Anstalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit), daß die Grenzen zur unmittelbaren Staatsverwaltung verwischt werden. Häufig sollen nur besondere Finanzierungssysteme geschaffen werden, die aus Budget- und Finanzausgleich ausgeklammert sind und besondere Sammelstellen für Beiträge, Gebühren, Vermögensmassen, aber auch Förderungen und Leistungen „außerhalb" der unmittelbaren Staatsverwaltung sein sollen.

bb) Universitäten und Hochschulen

Universitäten und ihnen gleichgestellte Hochschulen (Kunstakademie) haben durch einfaches Gesetz eine „Verfassung" erhalten, die ihren Organen einen ***autonomen Wirkungsbereich*** gewährleistet (§ 3 Abs 2 UOG ua). Die Frage, inwieweit dieser Wirkungsbereich ***verfassungsrechtlich*** in einer bestimmten Organisationsform abgesichert ist (Art 17 StGG: Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre), ist trotz einer heftigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung und ausführlichen Begründung der (divergierenden) Judikatur der Höchstgerichte (siehe KLECATSKY/MORSCHER 1982, 290f und 908ff) noch nicht endgültig abgeklärt.

Fest steht nur, daß es – auch nach der Judikatur des VfGH (VfSlg 2345/1952; 2823/1955; 8136/1977) – einen verfassungsrechtlichen Schutzbereich der akdemischen Forschung und Lehre gibt, der „***Autonomie***", dh Freiheit von Weisungen und anderen Staatseingriffen, gewährleistet.

Die Universität hat nach einfachgesetzlicher Einrichtung im Kernbereich der akademischen Lehre und Forschung eine Art „Selbstverwaltung", die den hauptsächli-

chen „*Gruppen*" von Universitätsangehörigen in verschiedenen Beteiligungs- und Repräsentationsformen abgestufte Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte in den akademischen Behörden und Kommissionen gewährleisten soll („Gruppenuniversität"). Von „echter Selbstverwaltung" unterscheidet sich die Universität durch die fehlende Finanzhoheit und Rechtspersönlichkeit sowie durch eine Fülle staatlicher Genehmigungs- und Verwaltungsbefugnisse in allen entscheidenden Angelegenheiten der Universitätsverwaltung. Wenngleich *Länder* und *Gemeinden* oft bedeutende finanzielle Leistungen für „ihre" Universitäten erbringen (THÖNI 1978, 28, 31, 34 ua), fehlt ihnen jeder Einfluß auf die Leitung oder Verwaltung der Universitäten.

cc) Weisungsfreie Verwaltungsbehörden anderer Art

Gemäß Art 20 B-VG ist das Grundmuster der staatlichen (Hoheits-)Verwaltung die weisungsgebundene „Administration" unter den politisch verantwortlichen „obersten Organen" (zur Teilung von „Administration" und „Repräsentation" in der Verwaltung als organisatorisches Grundmuster der Bundesverfassung vgl PERNTHALER, JBl 1982, 338). Von diesem Grundmuster kann an sich nur die Verfassung selbst Ausnahmen treffen (Bundes- und Landesverfassung, VfSlg 8833/1980).

Neben den bisher behandelten „stillschweigenden" Ausnahmen (nicht-territoriale Selbstverwaltung uä) gibt es eine Reihe verfassungsrechtlich ausdrücklich angeordneter Weisungsfreistellungen von Verwaltungsbehörden (vgl KLECATSKY/MORSCHER 1982, 285f) und eine allgemeine Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers zur Schaffung weisungsfreier *Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag* (Art 20 Abs 2 und Art 133 Z 4 B-VG; PERNTHALER 1977).

Diese weisungsfreien Verwaltungsbehörden verwirklichen ebenfalls bestimmte Dezentralisationsformen der Verwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit, Finanzhoheit und Organisationsgewalt, sodaß sie nicht dem Typus der juristischen Selbstverwaltung (wohl aber mitunter der „bürgerlichen Selbstverwaltung") zuzurechnen sind. Ihre praktischen Funktionen reichen von politischen Repräsentationsaufgaben (Schulräte) über schiedsrichterliche, verwaltungsgerichtsartige und andere Kontrollaufgaben erfüllende, bis zu technisch-administrativen Integrationsaufgaben (zB Marken- und Patentamt, Agrarsenate) und „politischem Rechtsschutz" (Volksanwaltschaft). Da diesen Organen finanzrechtlich keine besondere Rechtsstellung zukommt, werden sie hier nicht näher behandelt.

dd) Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte

Nach herrschender Auffassung der Verwaltungsrechtslehre (KOJA, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 439ff; FUNK 1981; Erfüllung von Verwaltungsaufgaben 1972) und Verfassungsrechtsprechung (VfSlg 1455/1932; 1946/1950; 3685/1960; 8525/1975; 8844/1980 ua) ist es zulässig, daß der Staat und die Gemeinden sich bei Erfüllung von Verwaltungsaufgaben der Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung auch *privater Rechtssubjekte* (juristische oder natürliche Personen) bedienen. Diese Delegation von Verwaltungsaufgaben an Private ist im Allgemeinen Verwaltungs-

recht unter dem Begriff „Beleihung" oder „Beauftragung" seit jeher bekannt, hat aber in jüngerer Zeit in Form von Indienstnahmen oder Verpflichtungen Privater zu öffentlichen Leistungen einen gewaltigen Aufschwung genommen (MORSCHER, 8. ÖJT I/1 B 1982, 26ff).

Neben den klassischen „beliehenen öffentlichen Unternehmern" (Modell: Nationalbank) oder beliehenen „Verband" (zB Kollektivvertragsfähigkeit) treten eine Fülle von Dienstleistungsverpflichtungen Privater (zB im Abgabenrecht, Umweltschutzrecht, Gewerberecht, Forstrecht, Sozialrecht, in der Landesverteidigung, Katastrophenhilfe uä), in denen „Staatsentlastung" durch „lästige Privatisierung" (MORSCHER/SMEKAL 1982, 63 und 64) betrieben wird.

Es versteht sich von selbst, daß solche Delegationen von Verwaltungsaufgaben an außenstehende Rechtssubjekte – soweit es sich nicht um rein *innerorganisatorische* Maßnahmen, wie Schreibarbeiten, Druck, EDV-Unterstützung uä handelt (VfSlg 8844/1980) – nur auf Grund präziser gesetzlicher Ermächtigungen bzw Verpflichtungen zulässig sind, weil dadurch Hoheitsbefugnisse begründet oder in den Freiheitsraum der Bürger eingegriffen wird (Art 18 B-VG bzw Grundrechte). Trotzdem entstehen eine Fülle verfassungsrechtlicher und praktisch-politischer Probleme (zB Verantwortlichkeit, Kontrolle, Rechtsschutz; vgl dazu die Beiträge bei FUNK 1981).

Der VfGH (ErkSlg 3685/1959) hat die verfassungsrechtlichen Probleme in sehr allgemeiner Weise damit umschrieben, daß durch Delegation an Private weder dem aus dem Wesensgehalt der Bundesverfassung *allgemein* bestimmten Aufbau der staatlichen Verwaltung noch *einzelnen Bestimmungen* der Bundesverfassung über die Verwaltungsorganisation (zB mittelbare Bundesverwaltung, Bezirksverwaltung, eigener Wirkungsbereich der Gemeinden, Schulräte in den Ländern uä) widersprochen werden dürfe (VfSlg 3685/1960).

Abgesehen von diesen verwaltungsorganisatorischen Problemen bringt aber die Übertragung von Staatsaufgaben an Private gegen deren Willen unter Umständen bedeutende *persönliche Einschränkungen* oder *finanzielle Belastungen* mit sich, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit im konkreten Einzelfall zu prüfen ist. Allerdings ist der Maßstab – wie MORSCHER (8. ÖJT 1982) herausgearbeitet hat – ein außerordentlich grober: Nach Art 4 MRK ist als „Zwangs- und Pflichtarbeit" ua nicht zu qualifizieren, was zu den „normalen Bürgerpflichten" gehört, das Grundrecht des Gleichheitsgrundsatzes läßt *„sachlich gerechtfertigte"* Sonderbelastungen zu und das des Eigentumsschutzes steht unter dem Gesetzesvorbehalt, der allenfalls im „Wesensgehalt" oder Gleichheitsgrundsatz Schranken *gesetzlich* angeordneter Vermögensbelastungen finden läßt (PERNTHALER 1978; MORSCHER, 8. ÖJT 1982).

Damit steht der Staatsbürger gesetzlich angeordneten Leistungspflichten der öffentlichen Verwaltung im Grunde verfassungsrechtlich ebenso schutzlos – oder bestenfalls mit stumpfen Waffen – gegenüber wie der Steuergewalt. Sollte der moderne „Steuerstaat" (MORSCHER/SMEKAL 1982, 30f) daher in seinen zunehmenden

Nöten und Schwierigkeiten mehr und mehr auf die unmittelbare und „taxfreie" Inpflichtnahme seiner Bürger ausweichen (wie es im vorneuzeitlichen Staat üblich war), so wird man auch hier neuartige politische und verfassungsrechtliche Sperren gegen Mißbräuche und Auswüchse dieser Inpflichtnahmen entwickeln müssen, so wie dies gegenüber dem „finanziellen Leviathan" oben aufgezeigt wurde.

III. Der historische Hintergrund der geltenden Finanzordnung

Die grundlegenden Diskrepanzen zwischen Staatsverfassung und Finanzverfassung in Österreich (SCHÄFFER 1980, 71f; PERNTHALER/WEBER, Staat 1982, 585ff) bleiben im letzten unverständlich, wenn man nicht die besondere *historische* Entwicklung und Kontinuität der Finanzverfassung beachtet, die geschichtliche Lagen und Staatsprinzipien widerspiegelt, die längst überholt sind, hier aber nach wie vor als Errungenschaften des Finanzsystemes angepriesen werden, *„hinter die man nicht zurückfallen dürfe"* (VAN DER BELLEN 1980, 82). Die verfassungsdogmatische, aber auch praktisch-politische Haltlosigkeit derartiger Vorstellungen soll durch die folgenden – auf wesentliche Entwicklungslinien vereinfachten – historischen Untersuchungen widerlegt werden.

1. Die Ursprünge in der österreichisch-ungarischen Monarchie

Die österreichischen Länder waren zu Beginn des verfassungsrechtlichen Lebens in der Monarchie (1867) staatsrechtlich zu Selbstverwaltungskörpern herabgesunken, die sich in ihrer Autonomie nur wenig von der lokalen Selbstverwaltung unterschieden (BRAUNEDER/LACHMAYER 1983[3]). Dennoch entwickelte sich – unter dem Einfluß nationaler Selbständigkeitsbestrebungen und des wechselhaften politischen Geschicks der Zentralregierung – *praktisch* ein gewisses Maß an Föderalismus in der Monarchie, das sich nicht zuletzt in der beachtenswerten Finanzautonomie der Länder (Gemeinden) äußerte.

Aus dem ursprünglich rechtlich sehr unselbständigen *Zuschlagsrecht* der „niederen" Gebietskörperschaften zu den Staatsabgaben entwickelte sich mit der zunehmenden Schwächung der Zentralgewalt ein immer selbständiger werdendes autonomes Besteuerungsrecht, das seinen Höhepunkt in der selbständigen Besteuerung von Alkohol fand, und den zentralistischen Bestrebungen eines Abtausches gegen Anteile (Überweisungen) aus einer einheitlichen staatlichen Getränkesteuer lange Zeit hindurch erfolgreich widerstand.

Den entscheidenden Wendepunkt in der praktisch-föderalistischen Finanzordnung – der bis heute die Weichen zum Zentralismus stellte – setzte der Zentralstaat in der Einführung der Einkommensteuer (Personalsteuerreform) von 1896 (RGBl 1896/220): Damals gelang es, die *Zuschlagsfreiheit* dieser Steuer gegen Abtausch an Überweisungen aus dem Steueraufkommen durchzusetzen. „Damit war die natürliche Ausdehnung des in seinem Umfang bis dahin unbeschränkten Zuschlagsrechtes der Länder (Gemeinde) auf die zukunftsreichste direkte Steuer unterbunden" (PFAUNDLER 1931, 419).

Gleichzeitig wurde durch das vom Aufkommen losgelöste Überweisungssystem – dessen Schlüssel einen zentral festgelegten „Lastenausgleich" in sich schloß – das bis heute in Österreich gültige System des *zentralgesteuerten* horizontalen Finanzausgleiches begründet, der die Finanzautonomie der Ländern weiter schwächte. Der politische Zusammenhang zwischen Einnahmenhoheit und Ausgabenhoheit, der den eigentlichen Sinn des parlamentarischen Budgetrechts bildet, war damit

zerrissen und die Basis für eine selbständige Steuerpolitik (und damit auch eine wichtige Dimension der *allgemeinen* Politik) der Länder beseitigt.

Die Zentralisierung im Finanzwesen ging – durch diesen Erfolg ermutigt – aber noch weiter: Nach einer über zwei Jahrzehnte sich erstreckenden Auseinandersetzung wurde 1901 die Branntweinbesteuerung, 1916 die Bierauflagen und 1919 die Weinbesteuerung der Länder beseitigt und durch Überweisungen aus staatlichen Steuern ersetzt.

Am Ende der Monarchie war das Abgabenrecht der Länder auf ein buntes Gemisch mehr oder weniger unbedeutender Abgaben beschränkt und die überaus wichtige Verbrauchsbesteuerung zur Gänze dem Zentralstaat überlassen. Diese Grundstruktur des österreichischen Finanzausgleiches konnte – auf Grund der im folgenden aufgezeigten besonderen historisch-ökonomischen Ausnahmesituation – nie mehr beseitigt werden. Sie ist damit strukturell die Finanzordnung des dezentralisierten Einheitsstaates der österreichisch-ungarischen Monarchie geblieben und hat die Entwicklung zur Finanzverfassung eines demokratischen Bundesstaates – bis auf einige Ansätze in der Ersten Republik – nie vollzogen.

2. Finanzieller Staatsnotstand und föderalistische Ansätze in der Ersten Republik

Während des Ersten Weltkrieges brach das bisherige System der Überweisungen von Steueranteilen und der Reste des Zuschlagssystemes der Länder und Gemeinden infolge der Inflation und der Kriegswirtschaft völlig zusammen. Selbständige steuerliche Einnahmen der Länder kamen völlig zum Erliegen, sodaß sie – ebenso wie die Gemeinden – auf staatliche Zuschüsse zu den Personalausgaben und schließlich für die gesamten Verwaltungsausgaben und auf zentralstaatliche Darlehen angewiesen waren. Damit wurde der letzte Rest an Finanz- und Budgetautonomie beseitigt, ,,womit nicht nur gefühlsmäßig, sondern auch tatsächlich eine völlige Abhängigkeit dieser Gebietskörperschaften vom Gesamtstaat verbunden war" (PFAUNDLER 1931, 421). Dieses extreme Dotationssystem, das noch weit über die Gründung des Bundesstaates hinaus anhielt (dazu treffend: SCHÄFFER, Melichar-FS 1983, 381), wurde allerdings mit dem Ausbau der *bundesstaatlichen Verfassung* allmählich wieder zurückgedrängt, die allgemeinen Dotationen, Darlehen und Zweckdotationen für den Personalaufwand wurden bis zum Jahre 1924 völlig beseitigt.

Aber von einer Wiederherstellung der Steuerhoheit der Länder oder der Abgabenautonomie der Gemeinden durch die neue republikanische Finanzordnung war keine Rede. Im Gegenteil! Es wurden nicht nur

- die bestehenden Zuschlagsrechte der Länder (Gemeinden) beseitigt, sondern auch
- ein *allgemeines* und *unbedingtes Zuschlagsverbot* (bisher bedingt durch staatliche Überweisungen!) auf alle direkten Personalsteuern des Bundes angeordnet und
- ein *Verzicht* auf *wichtige selbständige Abgabenrechte der Länder (Gemeinden)* – insbesondere Alkohol- und Getränkeabgaben – durchgesetzt.

Die neue Finanzverfassung (F-VG 1922) war daher durch *drei für Länder und Gemeinden negative Zielsetzungen* zentralistischer Art gekennzeichnet, die durch die formale *„gemeinsame Steuerhoheit mit dem Bund"* ein äußerst fragwürdiges föderalistisches Gegengewicht erhielt, weil den Ländern – im Gegensatz zur Regierungsvorlage – im Finanzverfassungsgesetz keinerlei gleichberechtigte Mitwirkung an der *Verteilung* und *Abgrenzung* der „gemeinsamen Steuerhoheit" zugebilligt wurde (RUPPE 1977, 94f).

Die zentralistische Lösung, die nie mehr rückgängig gemacht werden konnte, wurde mit der kriegsbedingten *Krisensituation* des Staates und der Volkswirtschaft begründet: Einerseits stiegen die Verwaltungsaufgaben (und damit *Steueransprüche*) der Gebietskörperschaften durch Wiederaufbau und neue soziale und wirtschaftspolitische Zielsetzungen gewaltig, auf der anderen Seite lag die Volkswirtschaft darnieder (Inflation, künstliche Trennung der Wirtschaftsgebiete, Kriegsfolgen etc), sodaß die *Steuerkraft* geschont werden sollte. Man glaubte, diese widersprüchlichen Zielsetzungen nach den damaligen finanzwissenschaftlichen Vorstellungen und Erkenntnissen durch möglichst *große Vereinheitlichung* im Besteuerungssystem und der steuerlichen Belastung, im Wege der einheitlichen Einhebung und Verwaltung von „großen Abgaben" des Bundes und Beteiligungen der übrigen Gebietskörperschaften an den Erträgen dieser Abgaben (Steuerverbundsystem) zu erreichen.

Diese – aus Kriegsnot und gesteigerten Staatsansprüchen geborene – Finanzordnung des *„Steuerkartellsystems"* hat den Sinn einer *föderalistischen* Finanzordnung – die im Wettbewerb der dadurch möglichen politischen Entscheidungen über die Verteilung von Steuerlast und öffentlichen Gütern unter den Gebietskörperschaften, aber auch in der Teilung der Finanzgewalt liegt – von vornherein verfehlt. Dennoch wäre wenigstens ein ausreichendes *Mitwirkungsrecht* der Länder und eine ausreichende *Beteiligung* der Länder und Gemeinden am Ertrag des Steuerverbundes im System noch durchaus begründbar gewesen. Die weitere krisenhafte wirtschaftliche und politische Entwicklung Österreichs brachte es aber mit sich, daß von den Möglichkeiten einer föderalistischen Entwicklung des Finanzausgleiches keinerlei Gebrauch gemacht wurde, sondern dieser den *„Stempel eines ausgeprägten Unitarismus"* annahm (PFAUNDLER 1931, 31).

Dazu kam als österreichische Spezialität des Finanzausgleiches von Anfang an der Gedanke eines *obrigkeitlichen,* vom Bund als Oberverteiler, durchzuführenden *Lastenausgleiches,* dessen unitaristische Grundzüge in immer stärkerem Maße den ursprünglich fast allein herrschenden, von föderalistischen Auffassungen geprägten Grundgedanken einer verbundenen Steuerwirtschaft (der Verteilung nach dem Aufkommen an gemeinschaftlichen Abgaben) überlagerten (PFAUNDLER 1931, 421, 429).

Allerdings hatte die Finanzordnung von 1922 das *selbständige* Abgabenrecht der Länder und Gemeinden keinesfalls beseitigt: Neben der „Überlassung" der wichtigen Realsteuern war auch noch genügend Spielraum für das verfassungsmäßig gewährleistete *Abgabenerfindungsrecht* der Länder: So blieb „ein weites Neuland, auf

dem die Länder und Gemeinden Steuererträge ernten konnten, ohne durch den Bund darin behindert zu werden" (PFAUNDLER 1931, 421).

Das *selbständige Besteuerungssystem der Länder und Gemeinden* hatte durch den ständigen Ausbau in der Ersten Republik schließlich so eine Bedeutung erlangt, daß diese Gebietskörperschaften daraus wesentlich größere Einnahmen erzielten, als ihnen aus der Ertragsbeteiligung aus den gemeinschaftlichen Abgaben zuflossen. Man kann daher zu Recht für die Erste Republik noch von einer (abgeschwächten) föderalistischen Finanzordnung sprechen, weil zwischen dem unitaristisch ausgerichteten Finanzausgleich und der Vereinigung wichtiger Besteuerungsrechte beim Bund einerseits und der selbständigen Einnahmenverantwortung (Besteuerungsrechte) der Länder und Gemeinden andererseits ein *„gewisses Gleichgewicht der Kräfte"* herrschte (PFAUNDLER 1931, 422; DERSELBE 1947, 20).

Nach der gegenwärtigen Lage der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs kann davon keine Rede mehr sein: Das „Steuerkartell" der verbundenen Finanzwirtschaft hat sich – aus der Sicht der Länder und Gemeinden – weitgehend in ein *Steuermonopol* des „Prinzipals" Bund verwandelt und vom „Gegengewicht" der selbständigen Besteuerungsrechte ist bei den Ländern nichts und bei den Gemeinden nicht mehr viel übrig geblieben. Dazu kommt ein weiterer wesentlicher Unterschied zur geltenden Finanzordnung:

Die Finanzverfassung der Ersten Republik hatte aus den – an sich verfehlten – weitgehenden Zuständigkeiten der Bundesgesetzgebung zur Regelung der Kompetenzverteilung und Ertragsteilung in der Finanzordnung die Konsequenz gezogen, daß *verfassungsrechtliche Schutzbestimmungen* zugunsten der Länder und Gemeinden *gegen einseitige Eingriffe der Bundesgesetzgebung* in die finanzielle Situation der Länder (Gemeinden) geschaffen wurden, die im Zuge der Finanzausgleichspraxis bis zum F-VG 1931 noch ständig verstärkt wurden.

So hatte der Bund den Ländern und Gemeinden bei jeder Veränderung in Form oder Verteilung von Abgaben, die mit einer *Einnahmenschmälerung* dieser Gebietskörperschaften verbunden war, angemessenen Ersatz zu leisten. Der Ersatzanspruch war vor dem Verfassungsgerichtshof einklagbar und ging auf vollen zahlenmäßigen Ersatz, wobei auch auf die natürliche Einnahmenentwicklung Bedacht zu nehmen war!

Schutz wurde auch dagegen gewährt, daß durch eine *„systematische Änderung"* der gesetzlichen Bestimmungen über gemeinschaftliche Abgaben deren Ertrag eine Schmälerung erfuhr und dadurch die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder und Gemeinden beeinträchtigt wurde (PFAUNDLER 1931, 83f).

Eine weitere Gruppe von Schutzbestimmungen sollte Länder- und Gemeindehaushalte vor *übermäßiger Belastung* durch Bundesgesetz schützen und verpflichtete den Bund zur Erschließung erhöhter Einnahmen für diese neuen Belastungen der Länder-(Gemeinde-)Haushalte (§ 6 Abs 4 F-VG).

Ähnliche Verpflichtungen bzw klagbare Schutzansprüche bestanden auch im Verhältnis Landesgesetzgebung – Gemeindeabgaben (§ 7 Abs 1 F-VG).

Im Zusammenhang gesehen bedeutete daher die Finanzverfassung 1922/1931 und ihre Durchführung durch den Bundesgesetzgeber keine grundlegende Änderung der zentralistischen monarchischen Finanzordnung; sie bot aber immerhin Ansätze einer föderalistischen Entwicklung, die in der Praxis teilweise genützt wurden und gewährleistete durch ihre verfassungsrechtlichen Möglichkeiten Schutzbestimmungen und Garantien gegen weitere Zentralisierungen. Alle diese bescheidenen föderalistischen Ansätze wurden aber durch die weitere geschichtliche Entwicklung beseitigt.

3. Die Finanzordnung des „Großdeutschen Reiches"

In den Jahren 1938/1939 wurde das gesamte österreichische Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht beseitigt (GBlÖ 1938/94; 565; 1939/1022 ua) und durch das reichsdeutsche System ersetzt. Dieses war seit dem „*Neuaufbaugesetz*" vom 30. 1. 1934, RGBl I 75, ein streng einheitsstaatliches, das keine Staatlichkeit und damit auch keine Finanzhoheit der Länder mehr kannte.

Nach der eigentümlichen Verfassungstechnik des Großdeutschen Reiches wurde den Ländern die Finanzhoheit dadurch entzogen, daß das Reich einfach die wichtigsten Abgaben der Länder (Realsteuern) an sich zog, einheitlich regelte und den Ländern das Recht, Grundbesitz und Gewerbe zu besteuern, entzog und zum alleinigen Steuerberechtigten die *Gemeinden* erklärte. Damit büßten die Länder die Stellung als eigene Steuerträger überhaupt ein und verloren Steuereinnahmen, welche die wesentlichen Stützen ihres Haushaltes waren.

Das machte eine Neuregelung des Finanzausgleiches und der Lastenverteilung nach einheitlichen Grundsätzen (im „gesamtvölkischen Sinne") ohne Rücksicht auf die „eigenstaatliche Lebensfähigkeit" der Länder notwendig (KOELLREUTTER 1938[3], 121ff). Dieser neue Finanzausgleich – der vom Reichsfinanzminister und dem Reichsinnenminister zu regeln war (§ 26 Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen) und zuletzt in die „*Finanzausgleichs-Verordnung*" vom 30. 10. 1944, RGBl I 282, mündete – beruhte auf folgenden, ins Recht der Republik Österreich zum guten Teil übernommen und dort noch weiter ausgebauten Systemgrundsätzen:

a) Einheitliche *reichsrechtliche Regelung und Verwaltung* der Steuergesetze, einschließlich der Gemeindeabgaben (Realsteuern).

b) *Finanzzuweisungen* in Form von
   aa) *Schlüsselzuweisungen* und *Bedarfszuweisungen* („Ausgleichsstock") an die Gemeinden und Landkreise als Selbstverwaltungskörper nach Ausgabenbelastung, Steuerkraft und verschiedenen „Veredelungsfaktoren" (wie Bevölkerungszahl, Kinderreichtum, Grenzbezirk, Unselbständigenzahl ua);
   bb) *Bedarfszuweisungen* an die Reichsgaue als Selbstverwaltungskörperschaften;
   cc) *Bedarfszuweisungen* in der Höhe der bisherigen Reichssteuerüberweisungen uä Überweisungen des Reiches an die Länder (als Selbstverwaltungskörper).

c) *Zweckgebundene Zuschüsse und Beiträge* an Gemeinden, Kreise, Länder ua für spezielle Verwaltungszwecke (zB Straßenbau, Ortspolizei, Gesundheitsämter) in bestimmter Höhe.

d) *Umlagen* der Landkreise, Reichsgaue, Provinzen, Bezirksverbände und *Länder* von den Einnahmen jeweils „niedrigerer" Selbstverwaltungskörper, die aber tatsächlich nur die *Gemeinden* traf, weil die Haushalte der Gemeindeverbände noch nicht entwickelt waren (PFAUNDLER 1947, 24).

e) *Kostenübernahmen* gesetzlich festgelegter Verwaltungslasten durch andere Gebietskörperschaften.

f) *Einheitliche Grundsätze für Haushaltsführung*, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung für die Länder, entsprechend der Reichshaushaltsverordnung und dem Rechnungshof des Deutschen Reiches.

Dieses System, das zwar die Gemeinden mit einigen ertragreichen aber „erstarrten" Steuern ausstattet, die Länder aber durch Entzug nahezu aller ihrer selbständigen Besteuerungsrechte völlig entrechtet und ausschließlich auf Finanzzuweisungen und Umlagen verwiesen hat, wurde zunächst mit dem materiellen reichsdeutschen Steuerrecht *als ganzes in Österreich übernommen* (PFAUNDLER 1947, 20; DERSELBE, „Reichsgaue" oder Bundesländer? Die Furche 49/1946), ohne die tiefgreifenden staatsrechtlichen Konsequenzen zu bedenken: Daß nämlich dieses System nicht nur die *„Eigenstaatlichkeit der Länder an der Wurzel getroffen"* hat („Denn jede Eigenstaatlichkeit muß sich auch selbst finanzieren können"; KOELLREUTTER 1938, 121), sondern durch das systemwidrige *Umlagerecht* eine „befremdende Abhängigkeit übergeordneter Verbände von nachgeordneten" geschaffen und gleichzeitig „den *Gemeinden als den schwächsten Teilnehmern* am Finanzausgleich Fehlbeträge deckende, leicht bewegliche Einnahmen entzogen" hat (PFAUNDLER 1947, 25).

Daß im übrigen dem streng nach dem gesamtvölkischen Führerprinzip geordneten Staatsrecht des Großdeutschen Reiches jegliche rechtliche Mitwirkungsmöglichkeit nachgeordneter Gebietskörperschaften an der Aufgaben- und Lastenverteilung (Finanzausgleich) fremd war, kann nicht verwundern. Wenn aber dasselbe rechtliche Organisationsprinzip im österreichischen Finanzausgleich im Verhältnis Bund, Länder und Gemeinden noch heute gilt – obwohl die *Selbständigkeit der Länder* und *Gemeindeautonomie* verfassungsrechtlich gewährleistet sind – kann dies wohl nur als staatsrechtliche Monstrosität bezeichnet werden, deren wahre Bedeutung noch kaum ins Bewußtsein der österreichischen Staatsrechtslehre gedrungen ist (PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 587).

4. Die „Austrifizierung" der reichsdeutschen Finanzordnung

Im Jahre 1945 wurde zunächst mit dem materiellen deutschen Steuerrecht auch das System des deutschen einheitsstaatlichen Finanzausgleiches übernommen, das oben beschrieben wurde (Gesetz vom 8. 5. 1945, StGBl 12). Die durch das V-ÜG 1945 (Art 1) bewirkte Wiederinkraftsetzung des F-VG 1931 blieb völlig wirkungslos,

weil die einfachgesetzliche Ausführungsgesetzgebung des Finanzausgleiches 1938 auf das aufgehobene F-VG 1934 bezogen und außerdem in keiner Weise anwendbar gewesen wäre und daher von vornherein nicht in Kraft gesetzt wurde. Der Entwurf eines *„Finanzausgleichs-Übergangsgesetzes"* für die Jahre 1946/47 (99 BlgNR 5. GP) – der selbst außerordentlich zentralistisch konzipiert war – wurde niemals beschlossen, sondern kurzerhand die reichsdeutsche Finanzausgleichsverordnung von 1944 sinngemäß weiter angewendet, dh Ländern und Gemeinden die oben angeführten Dotationen aus dem Bundesbudget und Umlagen aus den Gemeindeeinnahmen zugewiesen (PFAUNDLER 1947, 8, 20f).

Im Laufe des Sommers 1947 gelang es – unter maßgeblichen theoretischem Einfluß des Altmeisters des österreichischen Finanzverfassungsrechts, PFAUNDLER (vgl insbesondere die programmatische Schrift 1947 und die übrigen im Literaturverzeichnis aufgeführten Abhandlungen) – wenigstens äußerlich das österreichische System der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches wieder herzustellen. Allerdings geschah dies unter *zwei entscheidenden Systembrüchen* gegenüber der Ordnung von 1931, von denen der eine auf PFAUNDLER selbst, der andere – gegen seine ausdrückliche Warnung – auf die politischen Zustände der Besatzungszeit zurückgeht.

Der erste Systembruch war das grundsätzliche Anknüpfen der Finanzverfassung an das *System des F-VG 1934* statt an die Ordnung von 1931 (Begründung bei PFAUNDLER 1947, 50), wodurch wesentliche föderalistische Elemente der Finanzverfassung der Ersten Republik beseitigt wurden. Darunter fällt nicht nur die (theoretisch und praktisch gleich bedeutende) ausdrückliche verfassungsrechtliche *Gewährleistung der Abgabenhoheit der Länder* nach dem System der Enumeration der Bundeskompetenzen und einer Generalklausel zugunsten der Länder (§§ 2, 3 und 4 F-VG 1931; PFAUNDLER 1931, 48, 89f, 199). Es fielen mit dem F-VG 1931 auch die oben angeführten verfassungsrechtlichen und einklagbaren *Schutzbestimmungen zugunsten der Länder und Gemeinden* (F-VG 1931, § 6 Abs 4 und 5 und § 7 Abs 1 F-VG 1931; PFAUNDLER 1931, 77ff), welche die einfachgesetzliche Kompetenzhoheit des Bundes überhaupt erträglich machten und eine wesentliche Ergänzung der verfassungsrechtlichen Abgabenhoheit der Länder (Gemeinden) bedeutete.

Der zweite – gleich einschneidende – Systembruch (vor dem PFAUNDLER 1947, 20f, 23f, 42 ausdrücklich warnte), war das *Anknüpfen an die deutsche Finanzausgleichsverodnung 1944* in wesentlichen Grundzügen statt an das System des Finanzausgleiches der Ersten Republik. So wurde nicht nur das *Umlagerecht* zu Lasten der Gemeinden – statt der eigenen oder Zuschlags-Landesabgaben – eingeführt, sondern auch das System der *Finanzzuweisungen* (Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen) und *Finanzzuschüsse* (zweckgebunden) in die neue österreichische Finanzordnung übernommen, wobei zur Gänze an das zentralistische reichsdeutsche Steuerrecht und sogar an Begriffe des (aufgehobenen) deutschen Kommunalrechts angeknüpft wurde (WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 60f). Man muß sich ins Gedächtnis rufen, daß es gerade diese beiden Elemente der Finanzordnung – Abschaffung der Landesabgabenhoheit und Finanzzuweisungen und -zuschüsse

(Dotations- und Umlagesystem) – waren, welche das militant einheitsstaatliche nationalsozialistische Regime zur *Beseitigung der föderalistischen Finanzordnung* Deutschlands benutzte (KOELLREUTTER 1938, 121f) und die nunmehr ins österreichische – bundesstaatliche! – Staatsrecht übernommen wurden!

Mag die Übernahme in den Jahren 1945 bis 1948 durch den wirtschaftlichen und staatsrechtlichen Notstand Österreichs begründet gewesen sein – angeblich konnte die Landesabgabenhoheit insbesondere wegen der Schwierigkeiten der Gesetzgebung in der russischen Besatzungszone nicht wieder eingeführt werden! (PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 27). Solange die Abgabenhoheit der österreichischen Länder nicht wieder hergestellt, das Umlagensystem und das – außerhalb des FAG noch ständig steigende – System von Finanzzuweisungen und Zuschüssen nicht wieder beseitigt werden, bleibt PFAUNDLERS Frage *„Reichsgaue oder Bundesländer?"* (Die Furche 49/1946) die Schlüsselfrage der „austrifizierten" Finanzordnung der Zweiten Republik.

Gegenüber diesen grundlegenden einheitsstaatlichen Einbrüchen traten weitere „Fortschritte" in der Vereinheitlichung der österreichischen Finanzordnung – die von PFAUNDLER (1947, 20, 60, 67 ua) zum Teil ausdrücklich begrüßt wurden – in ihrer Bedeutung zurück, sind aber dennoch als Entwicklungsstufen der Unitarisierung der Finanzordnung zu beachten. Es handelt sich dabei um die Zentralisierung des Gemeindeabgabenrechts entgegen dem Grundprinzip des § 8 F-VG (§ 7 Abs 3 F-VG), die Mitwirkung des *Bundes* bei der Verteilung und dem Ausgleich der Gemeindefinanzen (etwa nach dem Muster der §§ 8 bis 10 FAG 1979) – eine Reminiszenz an den zentralistischen *reichsdeutschen „Finanz- und Lastenausgleich"* – und die Vereinheitlichung des Haushaltswesens, der Finanzstatistik (§ 16 F-VG 1948) und von Teilen des öffentlichen Kreditwesens aller Gebietskörperschaften (§ 14 F-VG 1948).

Wohl gelang es den Ländern und Gemeinden in der Folge durch zahlreiche Novellen und Änderungen der Finanzausgleichsgesetze (vgl PFAUNDLER 1958, 2ff; WISSGOTT 1973, 159ff) die ärgsten Zentralisationen in der praktischen Verteilung der *Abgabenerträge* zwischen den Gebietskörperschaften schrittweise zurückzudrängen (zB den noch 1958 bestehenden *„Vorzugsanteil des Bundes"* an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben), die Zentralisierungen der Finanzverfassung und die „austrifizierten" *Systemgrundsätze* des reichsdeutschen Finanzausgleiches wurden auch nach Aufhebung des Besatzungsregimes und „staatsrechtlichen Notstandes" nie mehr beseitigt! Die *föderalistischen Errungenschaften der Finanzverfassung 1931* – und damit das schließlich erreichte „Gleichgewicht der Kräfte" zwischen den Finanzgewalten des Bundes und der Länder (Gemeinden) – sind im Zuge der „Austrifizierung" der reichsdeutschen Finanzordnung offenbar endgültig verloren gegangen. Der darin liegende *Verfassungsbruch in der bundesstaatlichen Kontinuität Österreichs* von der „Ersten" zur „Zweiten" Republik – entgegen den Prinzipien der Unabhängigkeitserklärung und des Verfassungs-Überleitungsgesetzes 1945 – ist bis heute nicht ausreichend gewürdigt, geschweige denn rückgängig gemacht worden.

IV. Die leitenden Prinzipien der geltenden Finanzverfassung

Das F-VG ist nicht nur äußerlich ein *„Sonderverfassungsrecht"* außerhalb des B-VG. Es ist auch innerlich, nach seinem Grundkonzept, seinen Einrichtungen und besonderen Ermächtigungen eine eigene, in sich geschlossene Ordnungswelt, die zwar mit der übrigen Bundesverfassung durch gewisse „Gelenke" verknüpft wird, ohne dadurch aber ihre Eigenart und ihr Eigenleben zu verlieren (SCHÄFFER 1980, 71f; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 586f). Dies kann nicht anders sein, wenn die Finanzverfassung – auf Grund historischer Weichenstellungen, die oben dargelegt wurden (III.1 bis 4) – ein *Staatsrecht des dezentralisierten Einheitsstaates ist.* Dieser, für den Bundesstaat im ganzen verhängnisvolle „Ausnahmezustand der Finanzordnung" soll im folgenden in seinen rechtssystematischen Bestimmungsstücken klargestellt werden, weil darin die Grundlage für alle Reformvorstellungen eines „Einbaues" der Finanzordnung in das föderalistische Verfassungsgefüge gefunden werden muß.

1. Die selbständigen Systemgrundlagen der Finanzverfassung

a) Das hinkende Drei-Partner-System

Art 13 B-VG und § 1 F-VG erwecken den Eindruck, als regle das Finanzverfassungsrecht „den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Finanzwesens" (Abgabenwesens). Dies ist jedoch nur bedingt richtig. Das F-VG regelt nämlich – wie sein Titel richtig zum Ausdruck bringt – verfassungsrechtliche Grundlagen der Beziehungen *„zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften".*

In seinen Grundbegriffen und im System der Zuständigkeitsverteilung geht das F-VG von einem „Finanzausgleich" (im umfassenden Sinne des Begriffes, siehe I.2) aus, der ein System finanzieller Beziehungen zwischen *drei Ebenen* (Bund, Länder und Gemeinden) ist, wobei innerhalb der Ebenen Koordination, sonst aber *Subordination* von Ländern und Gemeinden als zweite und dritte Ebene herrscht. Der Bund ist den Ländern und beide den Gemeinden übergeordnet. Auf die Rechtsformen dieser Subordination wird noch näher eingegangen werden; hier interessiert das Prinzip: Die Länder werden in der Finanzordnung grundsätzlich ebenso wie die Gemeinden als *„eingegliederte Gebietskörperschaften"* behandelt, während der Bund („Oberstaat") mit dem *„Staat"* schlechthin identifiziert wird (so schon PFAUNDLER 1931, 2: „Finanzausgleich ... die finanziellen Beziehungen zwischen dem Staat [Oberstaat] und den ihm eingegliederten Gebietskörperschaften, sowie zwischen diesen untereinander"; ebenso DERSELBE 1947: „Am Finanzausgleich können nur Gebietskörperschaften beteiligt sein, die einen eigenen Haushalt in Selbstverwaltung und unter eigener Verantwortung führen ... Gebietskörperschaften mit eigener Haushaltsführung und Selbstverwaltung sind zunächst der Bund, die Länder und Gemeinden").

Vom staatsrechtlichen Standpunkt werden hier also Gemeindeautonomie und Selbständigkeit der Gliedstaaten miteinander vermengt, was dem klaren Grundkonzept

der Bundesverfassung widerspricht (siehe oben, II.1.7 bis II.8). Nach der Bundesverfassung gibt es kein *dreigliedriges* System der Kompetenzverteilung und keine Gleichsetzung der „Ebene Staat" mit dem Bund. Im Gegenteil! Nach dem B-VG sind alle Aufgaben der Staatsgewalt lückenlos zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und der Wirkungsbereich der Gemeinden daher ein vom Bund oder vom Land abgeleiteter (und von diesen gesetzlich zu determinierender) Bereich der autonomen Aufgabenerfüllung der Bundes- oder Landesverwaltung. Die Länder üben in ihrem Wirkungsbereich selbständig Staatsgewalt aus und sind insofern dem Bund – unter der Bundesverfassung – koordiniert, während die Gemeinden grundsätzlich der Staatsaufsicht durch Bund und Länder unterliegen. Die Länder haben Verfassungsautonomie, Gesetzgebungsgewalt und subsidiäre Allzuständigkeit der Staatsaufgaben, während die Gemeinden einen verfassungsrechtlich garantierten, aber gesetzlich zu formulierenden Selbstverwaltungsbereich auszuüben haben. Bund und Länder können staatsrechtliche Vereinbarungen über ihren Wirkungsbereich abschließen, sind zur wechselseitigen Kontrolle ihrer Staatsfunktionen vor dem VfGH berufen ua (vgl zu all diesen institutionellen Grundlagen des österreichischen Föderalismus das II. Hauptstück dieser Untersuchung).

Gegenüber diesen eindeutigen staatsrechtlichen Strukturen des Bundesstaates und der Gemeindeautonomie geht das F-VG von einem *Gliederungsschema der Aufgabenzuständigkeit* (§§ 2, 4) sowie – mit ihr verbunden – der Ertragshoheit von Abgaben und Abgabenteilen aus (§§ 3, 6) und richtet eine *Hierarchie* der Überweisungs-, Kostentragungs- und Aufsichtsbefugnisse (§§ 12ff) ein, die beide schon dem Grundsatz nach nicht in das verfassungsrechtliche Organisationskonzept der Bundesverfassung eingeordnet werden können: Die Vorstellung etwa, daß Gemeinden auf Grund ihrer Aufgaben- und Abgaben(ertrags)hoheit als „Partner" des Finanzausgleiches *neben* den Ländern stehen könnten, ist vom B-VG her gesehen verfassungsdogmatisch ebenso verfehlt wie die Tatsache, daß die Länder in gleicher Weise wie die Gemeinden von den Anordnungen des Bundesgesetzgebers und der Aufsicht der Bundesvollziehung *abhängig* sein sollten. Eine solche Konstruktion ist eben *prinzipiell* nicht bundesstaatlich, sondern einheitsstaatlich-autonomistisch.

Diese Aussage darf nicht als Diskussionsbeitrag zum Streit um die „richtige" *Bundesstaatstheorie* (Staatenstaats- oder Dezentralisationstheorie, vgl WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 36f) mißverstanden werden, sondern ist der Befund eines unlösbaren Widerspruches der Finanzverfassung zur Bundesverfassung in ihrer derzeit geltenden Fassung! Daß dieser Systemwiderspruch kein zufälliger, sondern in mehreren historischen Schüben – zuletzt von der Finanzordnung des Großdeutschen Reiches – bewußt gesteuerter Vorgang war (siehe oben III.1 bis 4), verschärft die Konsequenzen nur noch: Die Finanzverfassung ist in ihren wesentlichen Systemgrundsätzen niemals von der Bundesverfassung her, sondern immer von einer einfachgesetzlichen oder faktischen Finanzordnung her konstruiert worden, die zudem stets Ausdruck einer Krise oder eines Staatsnotstandes war und jeweils vorkonstitutionelle Rechtsgrundlagen weitertrug, die jedenfalls nicht bundesstaatliche gewesen sind. Es wird noch darzustellen sein, wie dieser „Ausnahmezustand" der Finanzverfassung sich nicht nur in ihrer Grundposition, sondern in zahlreichen

„Ermächtigungsbestimmungen" und Eingriffsvorbehalten der Zentralgewalt weiter konkretisiert – hier war nur die Grundvorstellung des „Drei-Partner-Systems" zu charakterisieren.

Diese Grundvorstellung wird hier als „*hinkendes*" Drei-Partner-System bezeichnet, weil die partnerschaftlichen Elemente gegenüber der durchgängigen Subordinationsvorstellung weit zurückgedrängt sind. Einerseits sind Länder und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleiches und seiner „flankierenden Maßnahmen" (Transfers, Eingriffsvorbehalte, Aufsicht, Konjunkturpolitik, Steuerrecht ua) so vom Bund abhängig, daß man das Verhältnis der „drei Ebenen" zueinander treffend mit dem „*Prinzipal*" Bund und seinen „*Agenten*" Länder und Gemeinden beschreiben kann (BÖS, in: Schambeck 1980, 726f).

Andererseits sind die Gemeinden – teils in Ansätzen der bundesstaatlichen Gliederung funktionsgemäß, teils sogar in Widerspruch zur Gemeindeautonomie (also dysfunktional) – dem Bund und den Ländern so untergeordnet, daß sie keinesfalls als „*Partner*" angesprochen werden können. Dies gilt nicht nur für die Reste der Landesgesetzgebung und die Landesaufsicht im Bereich der Gemeindefinanzen (§ 8 F-VG; Art 119a B-VG ua), sondern vor allem bei der Zuweisung von Gemeindeanteilen der gemeinschaftlichen Abgaben, bei den Bedarfszuweisungen, der Landesumlage, den „Beiträgen" an Länder oder gemeinschaftliche Finanzierungssysteme, bei Zuschüssen uä.

Bundesstaatswidrig ist an diesem System kommunaler Abhängigkeiten vor allem auch der systematische *Durchgriff* der Zentrale – über die Länder hinweg – auf die Gemeindeebene, der wiederum voll dem Schema und der Praxis des dezentralisierten Einheitsstaates entspricht (vgl dazu insbesondere den in seinen Grundzügen bis heute konservierten Finanzausgleich der „*Verordnung des Ministerrats für die Reichsverteidigung*" vom 30. 10. 1944 RGBl I 282, und dazu die Technik seiner „Austrifizierung", oben III.4). Diesem „Durchgriff" der Zentrale entspringen nicht nur die weitreichenden unmittelbaren Gestaltungsbefugnisse des Bundes über Gemeindeabgaben und Gemeindeertragsanteile (insbesondere die höchst problematischen „Finanzkraft"-Bemessungen im FAG) und den kommunalen Finanzausgleich im Landesbereich (SCHWARZER, ÖZW 1983, 8ff), sondern auch unmittelbare Gemeindefinanzierungen durch den Bund (zB Bedarfszuweisungsgesetz, BGBl 1982/364) und der ständig steigende Belastungsdruck durch Mitwirkung an und Mitfinanzierung von Bundesaufgaben.

Besonders typisch für den bundesstaatswidrigen Geist dieser zentralen „Durchgriffsermächtigungen" ist die – von der Verfassungsrechtsprechung abgesicherte (VfSlg 3024/1956; 3273/1957; 5961/1969) Rechtstechnik des „Delegationsvorbehaltes" in § 7 Abs 3 F-VG, wonach es im *freien Ermessen* des Bundesgesetzgebers steht, bei bestimmten (praktisch überaus wichtigen) Gemeindeabgaben (die gemäß § 8 F-VG *Landeskompetenz* wären) die Länder ganz oder teilweise zu selbständigen oder unselbständigen Regelungen zu ermächtigen, und – soweit dies nicht der Fall ist – sich die Bundeszuständigkeit über Gemeindeabgaben entgegen dem

Grundsatz des F-VG selbst vorzubehalten, was in der Praxis der Regelfall ist (vgl dagegen die Bedenken PFAUNDLERS 1958, 33ff).

b) Die Abgabe und der Abgabenertrag als Grundlage der Kompetenzverteilung im Finanzwesen

Die besondere Technik der *Kompetenzverteilung* im Abgaben-(Finanz-)Wesen, die sich scharf von der Systematik der Kompetenzverteilung hinsichtlich der Aufgaben (Wirkungsbereiche) gemäß Art 10, 11, 12 und 15 B-VG, aber auch gemäß Art 118 Abs 2 und 3 B-VG unterscheidet, baut auf den Grundbegriffen der *„Abgabe"* (im verfassungsrechtlichen Sinne) und der *„Ertragshoheit im eigenen Haushalt"* (Budgethoheit) auf, wobei die Ertragshoheit nicht ausdrücklich gewährleistet, sondern von der Verfassung vorausgesetzt bzw als Konsequenz der Abgabenteilung konstruiert wird (VfSlg 3033/1956; 3919/1961; 6755/1972 ua).

Diese Anknüpfungspunkte der Finanzverfassung sind in sich konsequent und entsprechen dem Wesen der „Finanzgewalt" als Äußerungsform der modernen Staatssouveränität (siehe oben I.1). Der moderne Staat ist nicht am Rande, sondern seinem Wesen nach ein „Steuerstaat" (MORSCHER/SMEKAL 1982, 30f, mit weiteren Nachweisen) und das Budget (Ertragshoheit) auch im Verwaltungsstaat noch immer ein Zentrum der Souveränität (KIRCHHOF, NVwZ 1983, 505ff). Dieser Grundstruktur der „souveränen Finanzgewalt" entspricht die *Steuer* als allgemeine Geldleistungsverpflichtung ohne besondere Entgeltlichkeit zur (frei verfügbaren) Einnahmenbeschaffung der Gebietskörperschaften („Opferanspruch" des Staates als Ausdruck des allgemeinen Gewaltverhältnisses). Der verfassungsrechtliche Begriff der *„Abgabe"* geht – hauptsächlich aus historischen Gründen – weiter als der Begriff Steuer und umfaßt alle öffentlichen Geldleistungsverpflichtungen an Gebietskörperschaften, also insbesondere auch Zölle, Beiträge, Gebühren, Monopolabgaben, Abschöpfungsbeträge und Ausgleichsabgaben ua (VfSlg 1465/1932; 3670/1960; 3919/1961; 4398/1963; 5917/1966; 5748/1968; 6755/1972 ua). Wenngleich die Grundstruktur der „Steuer" als *frei verfügbare Einnahme* der Gebietskörperschaften (Ertragshoheit!) durch die nach der Verfassungsrechtsprechung zulässige *Bindung des Abgabenertrages* (VfSlg 3159/1957; 3742/1960; 6755/1972 ua) überlagert wird, bleiben die Grundelemente der Abgabe (Steuer) – allgemeine Geldleistungsverpflichtung ohne spezielle Entgeltlichkeit – auch in diesem Falle erhalten.

Dagegen wird der finanzverfassungsrechtliche Begriff *„Abgabe"* – und damit auch der Geltungsbereich der besonderen Kompetenzverteilung – verlassen, wenn die Geldleistung nicht einer „Gebietskörperschaft" (Bund, Länder, Gemeinden) geschuldet wird (VfSlg 1465/1932; 2667/1954; 3159/1957 ua).

Am Rande des eigentlichen Begriffes „Abgabe" liegt die öffentliche Geldleistung *„Gebühr"*. Für sie soll nach der ständigen Rechtsprechung das *„Äquivalenzprinzip"* gelten, dh daß die Geldleistung hier für eine besondere Verwaltungsleistung erbracht werden muß, wobei die Höhe der Geldleistung nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz „angemessen" sein, dh jedenfalls nicht über den Selbstkosten lie-

gen darf (VfSlg 3550/1959; 5028/1965; 5156/1965; 7136/1973; 7227/1973; 8847/1980 ua). Die Einbeziehung der „Gebühr" in den Abgabenbegriff des F-VG hat hauptsächlich historische Gründe (so unter Hinweis auf MYRBACH-RHEINFELD 1906 – VfSlg 3159/1957); verfassungssystematisch ist sie in der Hauptsache damit zu begründen, daß auch bei der „Gebühr" das Zwangsmoment der öffentlichen Geldleistung an Gebietskörperschaften im Vordergrund steht und das Äquivalenzprinzip jedenfalls keine volle Gegenleistung der öffentlichen Hand im Sinne eines „angemessenen Entgeltes" bedeutet (VwGH 5. 12. 1963, 307/63, zit bei KLECATSKY/MORSCHER 1982, 811).

Im übrigen ist die „Gebühr" im angeführten Sinne eine typisch vor-souveräne Art der öffentlichen Mittelbeschaffung, die im modernen *staatlichen* Finanzwesen („Steuerstaat" – MORSCHER/SMEKAL 1982, 30ff) kaum noch eine Rolle spielte. Ihre „Renaissance" deutet auf einen tiefgreifenden Umgliederungsprozeß des „Steuerstaates" hin, der sich auch im Vorrücken von öffentlichen Leistungspflichten ausdrückt (MORSCHER, 8. ÖJT 1982, 26ff; oben 156ff). Die untrennbare Verknüpfung von speziellen öffentlichen Einnahmen und besonderen Verwaltungsleistungen sowie das „Äquivalenzprinzip" – das zu peniblen rechtlichen Kalkulationsprüfungen als Maßstab der Verfassungsmäßigkeit führt (vgl VfSlg 8847/1980 und 8943/1980) – lassen die verfassungspolitische Forderung sinnvoll erscheinen, die „Gebühren" aus dem System des „Finanzausgleiches" überhaupt auszuklammern. Denn das Element der „*Ertragshoheit*" (Budgethoheit) als Konsequenz der Abgabenhoheit des F-VG (§ 6) ist hier fast völlig verschwunden: Die Gebietskörperschaft ist hier nicht mehr der „Souverän" der Abgabe, sondern der zu strenger betriebswirtschaftlicher Kalkulation verhaltene Entgeltberechner besonderer Verwaltungsleistungen.

Die Finanzwissenschaft rechnet teilweise auch noch die „*Beiträge*" zu den Abgaben im weiteren Sinne. Nach der österreichischen Staatspraxis werden aber „Beiträge" in der Regel an Selbstverwaltungskörper entrichtet (und nicht an Gebietskörperschaften) oder dienen – wie die „Anliegerbeiträge" oder „Interessentenbeiträge" – zur Ablöse von Naturalleistungen. Beide Typen von „Beiträgen" werden deshalb nicht als *Abgaben* im Verfassungssinne eingestuft (VfSlg 3658/1959; ADAMOVICH/FUNK 1984, 159 mit weiteren Nachweisen).

c) *Die „staatsrechtlichen Abgabenformen" als besondere Typen der Kompetenzverteilung*

Knüpft das F-VG an die „*Abgabe*" oder den „*Abgabenertrag*" als Grundlage der Kompetenzverteilung an (zum Wesen des „Abgabenertrages" als Kompetenz vgl insbesondere VfSlg 8394/1978), so ist es an sich konsequent, wenn die Abgaben ganz oder nach Anteilen zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. Allerdings lassen sich theoretisch verschiedene Systeme dieser verfassungsrechtlichen „Abgabenteilung" (so der Sprachgebrauch in der Ersten Republik) konstruieren – etwa nach generell-abstrakten Merkmalen oder nach konkreten Abgaben mit verfassungsrechtlichen Teilungsregeln oder Teilungsgrundsätzen, Generalklau-

seln und speziellen Abgaben(typen) ua (vgl dazu paradigmatisch die Entwicklung der Verfassungslage in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Art 104a bis 115 GG, wo seit 1949 in sieben größeren „Finanzreformen" nahezu alle Möglichkeiten föderalistischer Finanzverfassungen durchgespielt wurden).

Das F-VG 1948 hat – unter maßgebendem Einfluß PFAUNDLERS – das System von in der Verfassung verankerten abstrakten und logisch abschließenden *Abgabenformen* als zwingende Typen der tatsächlichen (einfachgesetzlichen) Abgabenteilung gewählt. Die Bezeichnung „*staatsrechtliche* Abgabenformen" (PFAUNDLER 1947, 29 und 53) soll dabei zum Ausdruck bringen, daß diese Formen (Typen) lediglich für das Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander Bedeutung haben, für das Verhältnis zum Abgabepflichtigen (Steuerrecht) aber ohne unmittelbare Bedeutung sind. Die Festlegung abstrakter Typen von Abgaben im F-VG hat den Sinn einer *Bindung des Finanzausgleichsgesetzgebers* – im Rahmen seiner Kompetenzen auch des *Landesgesetzgebers* – nur diese „Abgabenformen" als Grundlage der „Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge" (§ 3 F-VG) und damit zugleich als Grundlage der Verteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern zu Gesetzgebung und Vollziehung (§§ 7 und 8 F-VG) für die konkrete Abgabe zu benutzen (vgl insbesondere VfSlg 7995/1977).

Die Bindungswirkung der Verfassung ist insofern rein formal und wegen der zahlreichen „*Haupt- und Unterformen*" der Abgabenzuordnung oder Abgabenteilung (siehe § 6 Z 1 bis 5 F-VG: 17 verschiedene Abgabenformen; vgl dazu auch PFAUNDLER 1931, 41ff) so weitmaschig, daß es verwundern muß, daß der Bund selbst mit dieser Fülle von Variationsmöglichkeiten noch nicht das Auslangen fand, sondern weitere Abgabenformen für sich (in verfassungswidriger Weise) in Anspruch nahm (ausschließliche Bundesabgabe *neben* einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe vom selben Besteuerungsgegenstand).

Viele „staatsrechtliche Abgabenformen" des F-VG haben nur mehr historische Bedeutung und werden nicht oder nur mehr in ganz untergeordnetem Maße verwendet, darunter insbesondere die Zuschlagsabgaben, die gleichartigen Abgaben der Länder und die ausschließlichen Landesabgaben, die in der Ersten Republik noch eine bedeutende Rolle spielten (PFAUNDLER 1931, 436ff). Praktisch am wichtigsten sind nur mehr die Abgabenformen „ausschließliche" und „gemeinschaftliche Bundesabgaben" und – in weitem Abstand – die gleichartigen bzw ausschließlichen Gemeindeabgaben (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 189ff).

Auf diese Weise hat sich eine Entwicklung zum „Unitarismus" der Steuererhebung und des Finanzausgleiches vollzogen, welche selbst die bescheidenen Ansätze einer Föderalisierung des Finanzwesens in der Ersten Republik überwunden hat, und wo die reiche Vielfalt der staatsrechtlichen Abgabenformen des F-VG für die Länder nicht mehr als ein bedeutungsloses historisches Relikt gegenüber der Realität des Kampfes um Anteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben und Transfers im „sekundären Finanzausgleich" bedeutet. Diesen faktischen Zustand der österreichischen Finanzordnung hat das F-VG zum größten Teil selbst verursacht, weil es im ganzen weit mehr an der Konservierung unitaristischer Strukturen der übergeleite-

ten „großdeutschen" Finanzordnung als an einer echten Wiederherstellung des Verfassungs- und Rechtszustandes von 1931 ausgerichtet war (siehe §§ 3 und 7 Abs 3 F-VG und dazu oben III.3 und 4). Im Zusammenhang mit den in der Folge dargestellten Elementen des F-VG ist daher die Technik der formalen Einteilung der „staatsrechtlichen Steuerformen" ohne weitere verfassungsrechtliche Bindungen untauglich, eine bundesstaatliche Finanzordnung zu begründen.

d) Die Begründung der Abgabenhoheit und Ertragshoheit durch den einfachen Bundesgesetzgeber

Im Rahmen der „staatsrechtlichen Abgabenformen" des § 6 F-VG ist primär der einfache ***Bundesgesetzgeber*** als Finanzausgleichsgesetzgeber (§§ 3 und 7 Abs 2, 3 und 5 F-VG) berufen, die tatsächliche Kompetenzverteilung im Finanzwesen dadurch zu begründen, daß er ***konkrete Abgaben*** ganz oder hinsichtlich bestimmter Ertragsteile oder auch Regelungsbereiche (§ 7 Abs 3 und 4 F-VG) sich selbst vorbehält oder den „übrigen Gebietskörperschaften" überläßt.

Diese Festlegung kann rechtstechnisch im allgemeinen „Finanzausgleichsgesetz" oder in einem Spezialgesetz – etwa im Zusammenhang mit der Regelung einer Verwaltungsmaterie – erfolgen, weil ja keine besonderen Formvorschriften für das FAG bestehen (VfSlg 8578/1979). Erst an diese finanzausgleichsrechtliche Zuordnung der konkreten Abgabe knüpfen die Bundes- oder Landeszuständigkeiten nach §§ 7 und 8 F-VG zur Gesetzgebung und Vollziehung an, die für ***Bundesabgaben*** grundsätzlich mit Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG übereinstimmen, für ***Landes- oder Gemeindeabgaben*** aber nur eine relative, durch zahlreiche Bundesvorbehalte und Eingriffsermächtigungen belastete Zuständigkeit des Landesgesetzgebers bzw der Landesvollziehung begründen (IV.1.h).

Diese Kompetenzverteilungstechnik ist – wie häufig hervorgehoben wird – vom bundesstaatlichen Standpunkt höchst systemwidrig, weil danach Landeszuständigkeit durch ***einfaches Bundesgesetz*** zugewiesen und genommen werden können, ohne daß hierfür außer der inhaltsarmen „Finanzausgleichsgerechtigkeit" (§ 4 F-VG; ähnlich für den Landesgesetzgeber: § 8 Abs 2 F-VG; WISSGOTT 1973, 9) irgendeine Verfassungsschranke inhaltlicher oder verfahrensrechtlicher Art bestünde (vgl dazu außer PFAUNDLER, JBl 1948, 361ff, insbesondere RUPPE 1977, 37f und 94ff; BÖS, in: Schambeck 726ff; PERNTHALER 1975, 143ff ua).

Aber auch aus allgemeinen verfassungsdogmatischen Erwägungen ergeben sich Bedenken und Schwierigkeiten aus dieser Kompetenzverteilungstechnik: Die verfassungsmäßigen Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern bestimmen sich nämlich nach der einfachgesetzlichen „***Abgabe***" – die im FAG oder bundesgesetzlich zugewiesen wurde – und werden daher durch konkrete einfachgesetzliche Steuerrechtsbegriffe im Zeitpunkt der „Zuweisung" der Abgabe begrenzt. Ordnet der zuständige Gesetzgeber eine Änderung oder Weiterentwicklung dieser Abgabe an, ist er an die einfachgesetzlichen Regelungen zum Zeitpunkt der finanzausgleichsrechtlichen Zuweisung der Abgabe jedenfalls insofern gebunden, als nur eine

„intrasystematische" Weiterbildung der betreffenden Abgabe möglich ist. Dies kann zu schwierigsten Auslegungsproblemen führen, weil der österreichischen Verfassungsrechtsdogmatik derartige *„einfachgesetzliche Systembindungen"* im allgemeinen durchaus fremd sind! (VfSlg 8233/1978; GROISS/SCHANTL/WELAN, ÖJZ 1975, 374).

Dazu kommt noch, daß „Abgabenkompetenzen" nach dem F-VG (und FAG) nur zur *Geldbeschaffung* im Rahmen des jeweiligen Abgabentypus, nicht aber zu *Sachregelungen* gebraucht werden dürfen, für die die allgemeine Kompetenzverteilung gilt, und umgekehrt (HENGSTSCHLÄGER, ÖZW 1974, 68ff). Sachregelungen, die weder mit dem konkreten Steuertypus (etwa: der Einkommensteuer) noch mit der „Verwaltung" der betreffenden Abgabe – im Sinne der Bemessung, Einhebung und zwangsweisen Einbringung (VfSlg 3024/1956; 3273/1957; 5961/1969) – inhaltlich-systematisch zusammenhängen, können nicht unter die betreffende Abgabenzuständigkeit subsumiert werden, sondern unterliegen der allgemeinen Kompetenzverteilung (RUPPE 1971, 171f). Dies gilt auch für übergreifende „Steuergrundgesetze" (zB Bewertungsgesetz 1955) und Abgabenverfahrensgesetze, soweit nicht die Bedarfskompetenz des Art 11 Abs 2 B-VG hierfür in Anspruch genommen wird: Auch sie sind in Wahrheit kompetenzmäßig von der periodischen Begründung der Bundeszuständigkeit für *konkrete* Abgaben durch das FAG abhängig, wobei allerdings die Verfassungsrechtsprechung über die Prüfung der Kompetenzmäßigkeit nach der Rechtslage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Norm zu beachten ist (VfSlg 3735/1960).

e) Die Begründung der Abgaben- und Ertragshoheit durch den einfachen Landesgesetzgeber

Neben der allgemeinen Befugnis des Bundesgesetzgebers, Zuständigkeiten im Abgabenwesen zu begründen, gibt es auch untergeordnete und beschränkte Befugnisse des *Landesgesetzgebers* in dieser Hinsicht, die allerdings nur subsidiär, dh soweit der Bund von seiner Einordnungs- oder Teilungshoheit keinen Gebrauch macht, gelten.

Der Landesgesetzgeber hat eine derartige Befugnis zunächst gegenüber den Gemeinden, indem er (in den Schranken des § 7 Abs 3 bis 5 F-VG) die Teilung oder Überlassung von *Landes-(Gemeinde-)Abgaben* zwischen Land und Gemeinden regeln kann (§ 8 Abs 2 F-VG). Bei allen wichtigen Gemeindeabgaben gilt allerdings gegenwärtig der Verfassungsvorbehalt des § 7 Abs 3 F-VG, wonach der Bund sich selbst diese Regelung vorbehält (vgl § 14 Abs 2 und § 15 FAG), wodurch der Rechtszustand des „großdeutschen Finanzausgleiches" entgegen dem zuvor genannten Verfassungsgrundsatz der Landeskompetenz „bis auf weiteres" abgesichert wurde (vgl dazu auch PFAUNDLER 1958, 32ff). Dadurch hat die erwähnte „Finanzausgleichsbefugnis" des Landesgesetzgebers – anders als in der Ersten Republik (vgl dazu PFAUNDLER 1931, 48f und 199ff) – gegenwärtig kaum einen Anwendungsbereich.

Eine weitere Möglichkeit landesgesetzlicher Zuständigkeitsbegründung im Abgabenwesen ist das sogenannte *„Abgabenerfindungsrecht"* der Länder. Dieses ist im F-VG – anders als im F-VG 1931 (§ 4) – nicht ausdrücklich begründet, wird aber von der Lehre und der ständigen Rechtsprechung des VfGH aus dem *„System der Finanzverfassung"* derart abgeleitet, daß den Ländern das Abgabengesetzgebungsrecht zukommt, soweit der Bund Besteuerungsrechte nicht in Anspruch genommen hat (VfSlg 3742/1960; 4308/1962; 5859/1968; RUPPE, Wilburg-FS 1975, 232ff, mit weiteren Hinweisen; DERSELBE 1977, 47ff; PERNTHALER 1975, 143 ua). Macht der Landesgesetzgeber von seinem „Abgabenerfindungsrecht" Gebrauch, kann er für die betreffende Abgabe auch finanzausgleichsrechtliche Regelungen gemäß § 8 Abs 2 F-VG treffen. Der Bund kann aber jederzeit auf diese neue Abgabe greifen und sie in eine Bundesabgabe verwandeln oder „außer Hebung setzen" (PFAUNDLER 1931, 47f). Praktisch hat das „Abgabenerfindungsrecht" der Länder heute kaum eine Bedeutung, weil alle wichtigen Steuerquellen bereits in Anspruch genommen sind und strenge Einschränkungen für *„gleichartige Abgaben"* (zum Begriff siehe RUPPE 1977, 53, 60f; PFAUNDLER 1931, 36ff und die dort angeführten VfGH-Erkenntnisse) und Zuschläge der Länder (Gemeinden) zu Bundesabgaben bestehen (§ 8 Abs 3 F-VG; vgl auch VAN DER BELLEN 1980, 82; RUPPE 1977, 63).

f) Abgabenhoheit und Ertragshoheit

Als *„Abgaben-(Steuer-)Hoheit"* wird die Zuständigkeit einer Gebietskörperschaft verstanden, eine Abgabe zu „erheben" und zu „verwalten" (VfSlg 3273/1957; 4763/1964; 5357/1966). Die Unterscheidung zwischen „Erhebung" und „Verwaltung" geht auf die Terminologie des § 7 Abs 3 F-VG zurück und soll den Unterschied zwischen der „Einführung einer bestimmten *Steuerart*" und der Bemessung, Erhebung und Einbringung bereits „eingeführter Steuern (Abgaben)" bezeichnen.

Die Abgabenhoheit bedeutet verfassungsrechtlich etwas Verschiedenes bei Bund und Ländern und den Gemeinden: Bund und Länder haben Gesetzgebungsbefugnisse und neben „abgeleiteter" (dh aus dem Finanzausgleich begründeter) auch ursprüngliche, auf dem „Abgabenerfindungsrecht" beruhende Abgabenhoheit, die im Falle der Länder allerdings „relativ" zur Abgaben- und Finanzausgleichshoheit des Bundes ist. Die Abgabenhoheit der Gemeinden („Abgaben auszuschreiben" gemäß Art 116 Abs 2 B-VG) ist dagegen immer von einer *gesetzlichen Ermächtigung* des Bundes (§ 7 Abs 5 F-VG) oder eines Landes (§ 8 Abs 5 F-VG) abhängig, im übrigen aber im Wege des „freien Beschlußrechtes", dh durch gesetzesvertretende Verordnungen zur Schaffung materiellen Steuerrechts für Gemeindeabgaben befugt (VfSlg 5156/1965; 5359/1966; 7227/1973 ua; RUPPE 1977, 42ff). Außerdem steht die Abgabenhoheit der Gemeinden unter dem (Landes-)Gesetzesvorbehalt des § 8 Abs 6 F-VG (VfSlg 2170/1951) und muß auch insoweit landesgesetzlich (§ 8 Abs 1 F-VG) geregelt werden, als die *bundesgesetzliche Ermächtigung* gemäß § 7 Abs 5 B-VG nicht reicht (VfSlg 2170/1951; 3550/1959; 8099/1977).

Tabelle 1

Verfassungsrechtliche
(Inhaltlicher Maß

Direkte Transfers
(Übertragung von Finanzmittel)

Öffentlich-rechtliche

immer „von oben nach unten" (Bund – Länder – Gemeinden)

Verfassungsgrundlagen

§§ 3, 12, 13 F-VG

Typen

Finanzzuweisungen	*Zweckzuschüsse*
Bedarfszuweisungen:	FAG
1. Gleichgewicht im Budget	Sachgesetze
2. Außergewöhnliche Erfordernisse	
3. Ausgleich von FAG-Härten	
Schlüsselzuweisungen: durchschnittliche Belastung aus Pflichtausgaben im Verhältnis zu eigener Steuerkraft	

Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz	Bundes-oder
Landesgesetz	Landesgesetz
oder Regierungsbeschluß (Länder)	

Bedingungen und Kontrolle
(§ 13 F-VG)

Privatrechtliche

„von oben nach unten" und umgekehrt; auch horizontal

Verfassungsgrundlagen

Art 17, 116 Abs 2 B-VG
Ertragshoheit, Haushaltshoheit
Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG
Art 15 Abs 1 B-VG

Rechtsgrundlagen

Privatrecht, Handelsrecht, Gesellschaftsrecht, finanzgesetzlicher Ansatz bzw Budgetbeschluß, besondere Förderungs- und Organisationsgesetze
Grundsätze der Rechnungsprüfung (Art 126b, 127, 127a B-VG)

Transfers auf Grund staatsrechtlicher

Mischformen direkter und indirekter Transfers
auch „gemeinsame Finanzierungs- und
bedürfen *Durchführung* durch Gesetze

Formen von Transfers
stab: § 4 F-VG)

Indirekte Transfers
(Finanzierungs-Entlastung)

Kostenübernahme
„freiwillig"

1. durch *Gesetz* (§ 2 F-VG)
2. auf Grund der *Ertrags-(Budget-)Hoheit* ohne weitere Rechtsgrundlage
3. durch *privatrechtliche Finanzierungsformen:* Vor-, Misch-, Leasingfinanzierung; Anteil an Gesellschaften ua; gemeinsame Förderungsaktionen in privatrechtlichen Formen, Haftungen etc

Kostenüberwälzung
„durch Anordnung"

gemäß § 2 F-VG: „zuständiger Gesetzgeber" (Annex zur Sachkompetenz) aber: nur hierarchisch (Bund – Länder – Gemeinden)
auch: „*Beiträge*" oder „*Umlagen*"; immer nur Kostenbeteiligung an konkreten Verwaltungsaufgaben, nicht allgemeine Einnahmen der Gebietskörperschaften von anderen (Verbot der Abgabe von Abgaben, VfSlg 4174/1962)
Ausnahme: Landesumlage gemäß § 3 Abs 2 F-VG und § 21 Abs 1 FAG 1967 (Verfassungsbestimmung)

Aufgabenübertragung

auf Grund verfassungsrechtlicher Ermächtigungen (Art 102, 104, 116 Abs 3, Art 118 Abs 7, Art 119, 81, 97 Abs 2 B-VG ua) können andere *Gebietskörperschaften* mit Verwaltungsaufgaben betraut werden; dadurch tritt *Kostenüberwälzung* (Art 81, 97, 118 Abs 7 B-VG) oder *Kostenteilung* ein: Personalaufwand – allgemeiner und besonderer Amtssachaufwand – Zweckaufwand bei „mittelbarer" Verwaltung (VfSlg 9507/1982); bei Art 104 B-VG: „besondere Regelung"

Vereinbarungen (Art 15 a B-VG)

(Krankenanstaltenfinanzierung, Wasserwirtschaftsfond);
Förderungssysteme" (Bund und ein Land);
oder sonstige Rechtsformen (Privatrecht)

„*Ertragshoheit*" ist die Fähigkeit der Gebietskörperschaften, über den Ertrag einer Abgabe im Rahmen ihres Haushaltes frei zu verfügen, soweit nicht gesetzliche Bindungen der Ertragsverwendung vorliegen (VfSlg 3159/1957; 3742/1960; 6755/1972). Diese „Ertragshoheit" ergibt sich für Bund und Länder unmittelbar aus ihrer Staatsqualität und dem Wesen der Abgabe als Geldbeschaffungsvorgang allgemeiner Art (siehe oben IV.1.b); für die Gemeinden ist die selbständige Haushaltsführung ausdrücklich in Art 116 Abs 2 B-VG gewährleistet (siehe auch § 6 F-VG).

„Ertragshoheit" wird durch die Finanzverfassung entweder als *selbständiger* oder *abgeleiteter* Rechtsanspruch der Gebietskörperschaften konstruiert. „*Selbständig*" ist die Ertragshoheit der Gebietskörperschaften bei „*ausschließlichen*" Abgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden, wobei hier freilich jeweils verschiedene Rechtsformen der Begründung und Ermächtigung der Ertragshoheit bestehen. In Abhängigkeit von bundesgesetzlicher „Ermächtigung" stehen *Zuschläge* und *gleichartige Abgaben* der Länder im Verhältnis zu Bundesabgaben (§ 8 Abs 3 F-VG), obwohl auch diese Abgaben noch als „eigene Abgaben" der Gebietskörperschaften gelten.

Abgeleitete Rechtsansprüche (gegenüber dem Bund oder dem Land) auf Ertragsanteile nach Maßgabe bundes- oder landesgesetzlicher Regelung und Budgetierung bzw Rechnungsabschluß (VfSlg 7995/1977) vermitteln schließlich die Regelungen über *gemeinschaftliche* Bundesabgaben und *gemeinschaftliche* Landesabgaben (§ 7 Abs 2 und 3 sowie § 8 Abs 2 F-VG; VfSlg 7001/1973; 7644/1975; 8578/1979). Diese Ansprüche auf Ertragsanteile sind im Verfahren nach Art 137 B-VG durchsetzbar (VfSlg 6913/1972; 8578/1979).

Derartige Rechtsansprüche auf Ertragsanteile gelten zwar in der Finanzwissenschaft noch als „eigene Einnahmen" der Gebietskörperschaften, weil die „Steuerhoheit" hier vom Bund gleichsam „treuhändig" für Länder und Gemeinden ausgeübt werde (PFAUNDLER 1947, 23; DERSELBE, JBl 1948, 369); tatsächlich und rechtlich sind Rechtsansprüche auf Ertragsanteile nicht selbstgestalteten Steuererträgen gleichzuhalten, weil die „Erhebung" und „Verwaltung" der Abgabe von der Überweisung der Ertragsanteile rechtlich völlig unabhängige Vorgänge sind, auf die den „beteiligten" Gebietskörperschaften keinerlei Einfluß zusteht (VfSlg 8394/1978).

Weder eine ursprünglich noch eine abgeleitete Ertragshoheit vermitteln schließlich Finanzzuweisungen oder Zuschüsse (Art 12, 13 F-VG) oder andere Formen der „Transfers" (mit Ausnahme der Landesumlage, siehe unten), weil sie auf der Ertragshoheit der „gewährenden" Gebietskörperschaft beruhen und auf bestimmten Voraussetzungen oder Bedingungen der „empfangenden" Gebietskörperschaft aufbauen, die eine Fremdbestimmung, nicht aber eine Begründung ihrer Ertragshoheit bedeuten.

Als verfassungsrechtlicher Schutz der Abgaben- und Ertragshoheit gilt schließlich auch das Verbot der Besteuerung von Abgaben anderer Gebietskörperschaften (VfSlg 4174/1962; 8943/1980).

g) Die Verfassungsgrundlagen der „Transfers"

aa) Begriff und Arten von Transfers

Unter *„Transfers"* werden im folgenden alle „sekundären" Einnahmen/Ausgaben der Gebietskörperschaften verstanden, die das System der „primären" Einnahmen/Ausgabenverteilung, dh die Verteilung von Abgaben und Abgabenerträge im Finanzausgleich und die dieser Verteilung zugrundeliegenden Finanzierungsverpflichtungen verändern (RUPPE, in: Matzner 1977, 382ff; SMEKAL, in: Matzner 1977, 410; DERSELBE, in: Pohmer, Finanzausgleich II 1980, 151ff).
Es gehören dazu also nicht nur *direkte Transfers,* wie Finanzzuweisungen, Finanzzuschüsse und privatrechtliche Finanzierungssysteme, sondern auch Umlagen (Finanzleistungen „niederer" Ebenen an „höhere") und Kostenersätze bzw Kostenverschiebungen *(„indirekte Transfers").* Dieser Begriff der „Transfers" ist rechtsnormativ, weil er von der *Ertragshoheit* als Ergebnis der rechtlichen Regelung des „primären Finanzausgleiches" (Abgabenteilung und Abgabenzuweisung) einerseits und der rechtlichen *Kostentragungspflicht* für eigene Aufgaben (§ 2 F-VG) andererseits ausgeht (so auch RUPPE und SMEKAL, in: Matzner 1977, 389 und 414ff).

Das Typische an den so verstandenen „Transfers" ist also zunächst ihre *Ausnahmestellung,* ihre Fähigkeit, einen „sekundären" und „tertiären" („grauen") Finanzausgleich herbeizuführen. Nicht genug damit hat sich der Transfer in der Praxis auch als Instrument der Lenkung und Steuerung empfangender Gebietskörperschaften entwickelt (SMEKAL, in: Pohmer 1980, 168ff), was seiner Herkunft aus dem einheitsstaatlichen *Alimentations- und Dotationssystem* entspricht (siehe oben III.3).

Man hätte aus diesen beiden Wesensmerkmalen der Transfers – Ausnahmeregelung und Lenkungsinstrument – erwarten können, daß die föderalistische Finanzverfassung Transfers sorgfältig begrenzt und soweit als möglich in das Grundsystem der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung im Finanzwesen integriert. Das Gegenteil ist der Fall!

bb) Verfassungsvorschriften für indirekte Transfers

Das F-VG (§ 2) ermächtigt zunächst die „zuständige Gesetzgebung" ganz allgemein zur Durchbrechung der rechtlichen Kostentragungspflicht, dh zur Anordnung von *Kostenübernahmen* und *Kostenüberwälzungen* (*indirekte Transfers,* vgl RUPPE 1977, 66f; PERNTHALER 1975, 306f). Diese Bestimmung wird so ausgelegt, daß danach der *sachzuständige* Gesetzgeber (Art 10 bis 15 B-VG) jeweils die „niedere" Ebene (Bund → Länder, Länder → Gemeinden) zu Kostentragungen (auch: *„Beiträge";* vgl WISSGOTT 1973, 145; STÄDTEBUND, Finanzausgleich 1979, 155ff) abweichend von der verfassungsrechtlichen Kostentragungspflicht verpflichten könne (WISSGOTT 1973, 11f; RUPPE 1977, 66; VfSlg 2604/1953; 6617/1971).

Dagegen bedarf die *Kostenübernahme* trotz der Bestimmung des § 2 F-VG nicht einmal eines Aktes des „zuständigen Gesetzgebers", sondern wird ganz allgemein

und schrankenlos auf Grund der Budgethoheit für zulässig erachtet (RUPPE 1977, 71 unter Hinweis auf VfSlg 3033/1956 und 3916/1961 sowie auf die „Privatwirtschaftsverwaltung").

cc) Direkte Transfers

Komplizierter ist die Verfassungslage bei *direkten Transfers*. Hier unterscheidet die Staatspraxis zunächst zwischen *öffentlich-rechtlichen* („staatsrechtlichen") und *„privatrechtlichen"* Transfers.

(1) Privatrechtliche Transfers

Diese werden auf der Grundlage der Art 17 und 116 Abs 2 B-VG in den Formen des Privatrechts an beliebige Rechtssubjekte (nicht nur Gebietskörperschaften) geleistet und dienen verschiedenartigsten Zwecken, wie Finanzierung der Förderungsverwaltung (Subventionen), Vor- oder Mitfinanzierung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben beliebiger Ebenen, Zuschüssen zu Fonds uä. Teilweise wird für derartige privatrechtliche Transfers ein Gesetz – zumindest ein *„Selbstbindungsgesetz"* – für notwendig erachtet (KOLB, ÖJT 1964; LOEBENSTEIN, ÖJZ 1964; WENGER, Korinek-FS 1972, 189ff; KLECATSKY/MORSCHER 1982, 238f), teilweise soll aber auch schon der finanzgesetzliche Ansatz und die allgemeinen Normen des Privatrechts (bürgerliches Recht, Gesellschaftsrecht uä) genügen. Spezialgesetzliche Determinierung ist indessen – schon aus Gründen der Rationalität und Kontrolle – ständig im Vorrücken (zu den Konsequenzen: ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht², 1984, 108f), wobei die Zuständigkeit der Gebietskörperschaften hierfür teils in Art 17 B-VG, teils in den Kompetenzen „Bundesfinanzen" (Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG – VfSlg 7720/1975) oder „Landesfinanzen" (Art 15 Abs 1 B-VG) gesehen wird.

(2) Öffentlich-rechtliche Transfers

Diese dienen der Finanzierung von „Aufgaben der Gebietskörperschaften" im Sinne des § 2 F-VG und sind in ihren zulässigen Rechtsformen und Voraussetzungen abgeschlossen im F-VG geregelt. Dort werden sie als eine *Ergänzung* des Abgabenteilungssystems durch das *„Dotationssystem"* eingerichtet (Erläuterungen zu §§ 3 und 12 F-VG, in: 510 BlgNR V. GP, 5 und 6), wobei die Verfassung wohl grundsätzlich vom Vorrang des Abgabenteilungssystems ausgeht, aber keinerlei Entscheidung über das tatsächliche Verhältnis der beiden widersprüchlichen Systeme zueinander trifft (PFAUNDLER 1958, 19). Dieser – aus der „Austrifizierung" des großdeutschen Finanzausgleiches (PFAUNDLER 1947, 20, 23, 42) entstandene – dilatorische Formalkompromiß hat für die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleiches, dem das Dotationssystem an sich wesensfremd ist (RUPPE 1977, 106f), einschneidende Konsequenzen bewirkt (vgl dazu III.4 und den V. Abschnitt dieser Untersuchung).

In voller Unbefangenheit übernimmt das F-VG nicht nur die Begriffe („*Schlüssel-*" und *„Bedarfszuweisungen"*), sondern auch die rechtlichen Grundlagen für die Er-

stellung der Schlüssel aus der reichsdeutschen „Finanzausgleichs-Verordnung" vom 30. 10. 1944, RGBl I 282, was ua zur sinnwidrigen Verwendung des Ausdruckes *„Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften"* im österreichischen Staatsrecht und seiner Dogmatik geführt hat (vgl WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 60f; WENGER, ÖZW 1983, 65ff; unten VI.2 und 3). Immerhin versuchen die §§ 3, 12 und 13 F-VG das Zuweisungs- und Zuschußwesen durch eine Reihe inhaltlicher Verfassungsvorschriften einzugrenzen (zB Schlüssel- und Bedarfsermittlung und insbesondere *Gesetzesbindung*; vgl dazu WISSGOTT 1973, 126 und 128). Das Dotationssystem ist zwar dadurch keinesfalls „von föderalistischen, demokratischen, als auch rechtsstaatlichen Rechtserkenntnissen beurteilt, in vorbildlicher Weise gelöst" (LOEBENSTEIN, ÖJT 1964, 20), sondern in grundsätzlicher Hinsicht reformbedürftig (siehe unten VII.5), aber an verfassungsrechtlicher Determinierung dem System der *privatrechtlichen* Transfers jedenfalls turmhoch überlegen.

Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Konsequenz, daß dieses System rechtlich klar definierte *Ansprüche* (subjektiv öffentliche Rechte) der Gebietskörperschaften verschafft, welche die Rechtsprechung des VfGH in Verfahren nach Art 137 B-VG nach den Grundsätzen des Art 18 Abs 1 B-VG einläßlich kontrolliert (VfSlg 2324/1952; 3736/1960; 4818/1964; 7720/1975 ua). Einen verfassungsdogmatisch bedeutsamen Höhepunkt dieser Judikatur bedeutet das Erk VfSlg 8288/1979 (3. FÖDERALISMUSBERICHT 94f), weil der VfGH hier hervorhebt, daß die strenge Gesetzesgebundenheit der gesamten Gebarung mit Zweckzuschüssen auch nicht durch eine einvernehmliche Praxis der Gebietskörperschaften abgeändert werden könne und die betreffenden gesetzlichen Grundlagen so klar und eindeutig gefaßt sein müssen, daß danach eine verfassungsmäßige Kontrolle der Transfers ermöglicht werde.

Diese Notwendigkeit einer rechtlichen Durchdringung der Finanzzuweisungen und Zuschüsse – also der *öffentlich-rechtlichen direkten Transfers* – muß im Sinne der Transparenz und Kontrollmöglichkeit der Finanzverflechtungen und der Abhängigkeit der Länder und Gemeinden von der Finanzmasse des Bundes sehr begrüßt werden. Allerdings werden dadurch die bundesstaatlichen Probleme der *Überlagerung des „primären Finanzausgleiches"* – der allein echte Ertragshoheit verschafft – und der weitgehenden *Bindungs- und Kontrollmöglichkeiten* „nachgeordneter" Gebietskörperschaften durch Zuweisungen und Zuschüsse – welche die Aufgaben- und Finanzverantwortung überlagern – nicht aufgehoben, sodaß das System im ganzen fragwürdig und reformbedürftig bleibt (VII.5).

cc) Tertiärer Finanzausgleich

Dazu kommt noch, daß die noch immerhin rechtlich gebundenen und meßbaren öffentlich-rechtlichen Transfers („sekundärer Finanzausgleich") in der Praxis durch eine Unzahl weiterer „privatrechtlicher" (oder bloß politisch paktierter) direkter und indirekter Transfers auf Grund der Budgethoheit überlagert werden, die einen „tertiären" („grauen") Finanzausgleich bewirken (I.2.a). Dies wird durch die Rechtsprechung des VfGH abgesichert, wonach die „Ertragshoheit" in Verbindung

mit „Budgethoheit" und „Privatwirtschaftsverwaltung" jede beliebige öffentliche Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften mit ihren „eigenen Mitteln" ermögliche (VfSlg 3033/1956; 3919/1961 und 7720/1975).

Trotz der verhältnismäßig engen Rechtsschranken öffentlich-rechtlicher direkter Transfers haben die Gebietskörperschaften in Österreich also im Ergebnis eine *unbegrenzte Transferbefugnis* ihrer Mittel („*spending power*" des US-Finanzverfassungsrechts), die im Zusammenhalt von „primärem", „sekundärem" und „tertiärem Finanzausgleich" zu völlig undurchsichtigen Finanzströmen und Finanzbeziehungen und zu ebensolchen Abhängigkeiten und Verflechtungen der Gebietskörperschaften führt (SMEKAL 1974, 187f und 201f; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 133 und 161; MATZNER [Hg], 1977, 475ff).

Eine derartige Staatspraxis zerstört nicht nur (wegen des Zusammenhanges von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung) „das föderalistische Kompetenzgefüge des B-VG" (KLECATSKY/MORSCHER 1982, 806), sondern auch die hochdifferenzierte Systematik des rechtlich fixierten föderalistischen Finanzausgleiches auf der Grundlage von Ertragshoheit und selbständiger Kostenverantwortung der Gebietskörperschaft. Nach allen internationalen und historischen Erfahrungen eröffnet ein solches unbegrenztes Transfer-System aber auch im Wege des *„goldenen Zügels"* politische Einfluß- und Steuerungsmöglichkeiten der „gebenden" über die „empfangenden" Gebietskörperschaften, welche alle Zuständigkeits- und Rechtsschranken zu überspringen vermögen (ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 132f, 135; SMEKAL, in: Föderalismusenquete NR 1980, 60f uva).

dd) Landesumlage

Von diesen verfassungsrechtlich fast völlig unbegrenzten Formen der Transfers hebt sich die – als Institution gleichfalls aus dem „großdeutschen" Finanzausgleich übernommene – *„Landesumlage"* als verfassungsrechtlich und finanzausgleichsrechtlich streng begrenztes *Abgaben-Surrogat* der Länder deutlich ab (vgl § 3 Abs 2 F-VG idF des § 22 Abs 1 FAG 1967; § 4 FAG 1979). Der historische Grund für die Landesumlage ist der Entzug aller bedeutenden Landesabgaben der Ersten Republik zugunsten der Gemeinden im „großdeutschen Finanzausgleich", der nach 1945 nicht wieder rückgängig gemacht wurde (siehe oben III.3 und 4; BEER, ÖGZ 1975, 428ff). Seit der Verfassungsbestimmung des § 22 Abs 1 FAG 1967 ist das Erfordernis des § 3 Abs 2 F-VG („ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf") weggefallen, sodaß die Landesumlage heute den Charakter eines Abgabenteiles (Ertragshoheit) angenommen hat. Sie beträgt derzeit 10,5% der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und soll nach dem FAG 1985 weiter auf 8,3% abgesenkt werden.

Die Aufteilung der Landesumlage auf die Gemeinden erfolgt durch Landesgesetze, die den jeweiligen Gesamtbetrag auf die Gemeinden nach der „Finanzkraft" (in der Regel entsprechend dem FAG) aufteilen (vgl STÄDTEBUND, Finanzausgleich 1979, 151f, dort auch die einzelnen Landesgesetze). Trotz mehrfacher Absenkungen der Landesumlage (1948: 20%; 1959: 16%; 1967: 15%; 1972: 14,5%; 1973:

12,5%; 1979: 10,5%; 1985: 8,3%) beharren die Gemeinden auf der völligen Aufhebung, während die Länder dieser Forderung nur gegen angemessenen Ersatz zustimmen wollen.

ee) Staatsrechtliche Vereinbarungen über Transfers

Neben allen bisher angeführten Rechtsformen „einseitiger" Transfers, die im wesentlichen auf der Budgethoheit und rechtlichen Verfügungsmacht oder rechtlichen Verpflichtung der „gewährenden" gegenüber der „empfangenden Gebietskörperschaft" beruhen, kennt die neuere Praxis des kooperativen Föderalismus auch *staatsrechtliche Vereinbarungen* (Art 15a B-VG) über gemeinsame Finanzierungen, wodurch Transfers der Gebietskörperschaften gleichsam rechtlich wechselseitig verflochten werden. Solche staatsrechtliche Vereinbarungen – in denen der finanzielle Ordnungsbereich häufig in eine Sachregelung integriert wird – gibt es gegenwärtig als *allgemeine* Bund-Länder-Vereinbarungen (zB Krankenanstaltenfinanzierung und Wasserwirtschaftsfonds, BGBl 1983/118) oder als Vereinbarungen zwischen dem Bund und *einzelnen* Ländern (zB mit *Kärnten,* BGBl 1980/38; 1983/604; 1984/273; mit *Wien,* BGBl 1980/18 und mit *Niederösterreich,* BGBl 1983/113).

Derartige Abkommen müssen durch konkrete Transfers auf Grund der jährlichen Budgets der Gebietskörperschaften – häufig auch durch weitere Maßnahmen der Sonderfinanzierung in privatrechtlicher Form – weiter konkretisiert und durchgeführt werden; diese Durchführung kann rechtlich erzwungen werden (Art 137 und 138a B-VG).

Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer parlamentarischen Behandlung und der Publikation stellen staatsrechtliche Vereinbarungen nach Art 15a B-VG – die den Gemeinden nicht zugänglich sind – zweifellos einen Fortschritt gegenüber den privatrechtlichen Vereinbarungen oder gar bloß „politischen Abreden" über gemeinsame Planungs- und Finanzierungsaktionen dar (RILL/SCHÄFFER 1979; BÖKEMANN/MATZNER 1976; PERNTHALER 1975, 90f und 230f). Auch der streng kooperative Grundzug dieses Rechtsinstrumentes ist vom föderalistischen Standpunkt zu begrüßen. Kritisch zu analysieren sind im einzelnen die Probleme der zunehmenden Verflechtung, der finanziellen Abhängigkeit und der Gleichheit der Länder im Rahmen derartiger besonderer Finanzierungssysteme, worauf bereits im Rahmen der allgemeinen Darstellung des kooperativen Föderalismus (oben II.6) hingewiesen wurde.

h) Die Vorzugsstellung des Bundesgesetzgebers

Der einfache Bundesgesetzgeber hat im Rahmen der Finanzverfassung ganz andere verfassungssystematische Funktionen und Befugnisse als im B-VG. Nicht die Ordnung der Rechtsbeziehungen in der Gebietskörperschaft ***Bund*** ist der Bezugspunkt seines Wirkungsbereiches, sondern darüber hinaus auch noch der Aufgabenbereich der Kompetenzverteilung, der sonst dem Bundes-Verfassungsgesetzgeber vorbehalten ist, und eine allgemeine Aufsichts- und Ordnungsbefugnis über die „übrigen Gebietskörperschaften". Insgesamt ist der Bundesgesetzgeber also in der Finanz-

ordnung dem „*Staatsgesetzgeber*" im Einheitsstaat gleichzusetzen, der alle autonomen Befugnisse eingegliederter Körperschaften begründet, reguliert und begrenzt. Im besonderen kommen dem Bundesgesetzgeber nach dem F-VG – außer der Ordnung seiner eigentlichen Bundesangelegenheiten (§ 7 Abs 1 F-VG) – gegenüber dem Landesgesetzgeber folgende besondere „Prärogativen" (Vorzugsrechte) zu:

aa) Ordnung der Abgabenzuweisung und Abgabenteilung (Finanzausgleich)

Der Bundesgesetzgeber bestimmt die Einordnung der Abgaben aller Gebietskörperschaften in die „staatsrechtlichen Abgabenformen" des § 6 F-VG und die „Art und das Ausmaß" der Beteiligung aller Gebietskörperschaften an den geteilten Bundesabgaben (§§ 3 und 7 Abs 2 F-VG). Er kann diese Regelung in einem besonderen „Finanzausgleichsgesetz" oder im Zusammenhang mit einer Steuer- oder Sachregelung (vorausgesetzt, es besteht hierfür Bundeszuständigkeit) treffen (VfSlg 8578/1979). In beiden Fällen gibt es nach der geltenden Bundesverfassung hierfür kein besonderes Verfahren oder besondere Mitwirkungsrechte der Länder, was eine zentrale Reformbedürftigkeit der geltenden Finanzverfassung darstellt (siehe RUPPE 1977, 94ff sowie unten VI.5).

Im Rahmen der Abgabenteilung und Abgabenzuweisung regelt der Bundesgesetzgeber – rechtlich völlig autonom – auch den vertikalen und horizontalen *Finanzausgleich* im engeren Sinne, dh die Harmonisierung von Einnahmen und Ertragsunterschieden zwischen allen Gebietskörperschaften (siehe V) nach zentralen Verteilungsgesichtspunkten. Eine unmittelbare Konsequenz der Abgabenzuweisung und Abgabenteilung durch den Bundesgesetzgeber ist auch die Bundes- oder Landeskompetenz zur „Erhebung" und „Verwaltung" der einzelnen (konkreten) Abgaben nach den Regeln der §§ 7 und 8 F-VG, soweit die Abgabe nicht ausnahmsweise auf dem „Abgabenerfindungsrecht" der Länder beruht (siehe oben IV.1.d und e).

bb) Vorbehalt der Regelung der Erhebung und Verwaltung „überlassener Abgaben"

Eine besonders weitreichende Ermächtigung zur Kompetenzerweiterung über den Bereich der Bundesabgaben hinaus enthält § 7 Abs 3 F-VG für Abgaben, die entweder ursprünglich in Bundeszuständigkeit gemäß § 7 Abs 1 F-VG standen oder „am Tage des Inkrafttretens" des F-VG „vom Bund für Zwecke der Gemeinden erhoben" wurden: In beiden Fällen *kann* (Ermessen!) sich der Bund die Regelung der Erhebung und Verwaltung der Abgabe „*zur Gänze oder hinsichtlich der Grundsätze (Art 12 und 15 B-VG)*" vorbehalten. Diese Ermächtigung diente vor allem zur Überleitung des einheitlichen Abgabenrechts für Gemeindeabgaben im „Großdeutschen Reich" in die Finanzordnung der „Zweiten Republik" und stellt in jeder Hinsicht ein verfassungsrechtliches und verfassungssystematisches „Monstrum" sogar innerhalb der Finanzverfassung dar (vgl dazu VfSlg 3024/1956; 3273/1957; 5357/1966; 5961/1969 ua; PFAUNDLER 1958, 33ff).

cc) Unbegrenzte Transferhoheit

Neben dem „Finanzausgleich" (im weiteren Sinne der Abgabenzuweisung und -teilung) kann der Bundesgesetzgeber – wiederum rechtlich völlig autonom – auch den sogenannten *„Lastenausgleich"*, dh die Verteilung der Kosten der öffentlichen Verwaltung bezüglich aller Gebietskörperschaften regeln (RUPPE 1977, 105ff). Das bedeutet zunächst, daß er Länder und Gemeinden abweichend vom Grundsatz der eigenen Kostentragung zur Tragung der Kosten der *Bundesverwaltung* heranziehen kann (§ 2 F-VG), während die Länder dies nach herrschender Auffassung (vgl dagegen etwa: SAUSGRUBER 1977, 17) nur hinsichtlich der Gemeinden für den Bereich der Landesverwaltung und die Gemeinden überhaupt nicht können (PFAUNDLER 1958, 17; WISSGOTT 1973, 11).

In dieser Transferbefugnis „von oben nach unten" sind die Kosten gesetzlich angeordneter „mittelbarer Verwaltung" durch Länder oder Gemeinden noch gar nicht enthalten, weil es sich diesbezüglich nach der neueren Verfassungsrechtsprechung um „eigene" Kosten der „beauftragten" Gebietskörperschaft handeln soll (VfSlg 9507/1982).

Andererseits hat der Bund schon auf Grund der Finanzverfassung eine unbegrenzte Alimentations- und Dotationsbefugnis für alle Verwaltungskosten sämtlicher Gebietskörperschaften (§ 3 Abs 1 F-VG), worin die Überleitung des „von ausgeprägtem Zentralismus beherrschten" großdeutschen Finanzausgleichsrechts in die Zweite Republik verfassungsrechtlich verankert wurde (PFAUNDLER 1958, 18ff; oben III.3 und 4). Eine Abgrenzung der gegensätzlichen Finanzausgleichssysteme der „verbundenen Steuerwirtschaft", des Beitrags-(Umlage-) und des „Dotationssystemes" – die alle zur Disposition des einfachen Bundesgesetzgebers, ja sogar der Budgethoheit, stehen – erfolgt weder in § 3 F-VG noch an irgendeiner anderen Stelle der Finanzverfassung: Ein verfassungsrechtlicher Systemwirrwarr, der sich in einem gesetzlichen und außergesetzlichen Durcheinander kaum überblickbarer Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften (siehe dazu VI. Hauptstück) konkretisiert (primärer, sekundärer, tertiärer, stiller oder grauer Finanzausgleich usw).

dd) Schutz bestehender Bundesabgaben

Während die Abgaben- und Ertragshoheit aller „nachgeordneten Gebietskörperschaften" unter dem Vorbehalt des Zugriffsrechtes des Bundesgesetzgebers stehen – der im Finanzausgleich jede Landes- oder Gemeindeabgabe an sich ziehen und Anteile an Abgaben frei verändern kann – hat sich der Bund für seine eigenen Abgaben besonders weitgehende Schutzrechte vorbehalten: Neben Bundesabgaben (ausschließliche, gemeinschaftliche und Stammabgaben) dürfen ohne *ausdrückliche bundesgesetzliche Ermächtigung* weder Zuschläge der Länder oder Gemeinden, noch gleichartige Abgaben der Länder oder Gemeinden von demselben Besteuerungsgegenstand erhoben werden (§ 8 Abs 3 F-VG; RUPPE 1977, 60ff). Da der Bund sämtliche wichtige Besteuerungsgegenstände schon erfaßt hat, liegt in diesem Vorbehalt der bundesgesetzlichen Ermächtigung die wichtigste Schranke des „Abgabenerfindungsrechts" der Länder (siehe oben IV.1.e).

ee) Besonderes Einspruchsrecht gegen Landes-Abgabengesetze

Neben dem regulären Einspruchsrecht der Bundesregierung nach Art 98 Abs 2 B-VG gegen Abgabengesetze sieht das F-VG noch ein besonderes Schiedsverfahren gegen Beharrungsbeschlüsse der Landtage in Abgabensachen an. Dieses Schiedsverfahren durch einen ständigen gemeinsamen Ausschuß des Nationalrates und Bundesrates (je 13 Mitglieder aus beiden Vertretungskörpern) soll (innerhalb von sechs Wochen) darüber entscheiden, ob der Einspruch der Bundesregierung aufrecht bleibt oder nicht. Bei positiver Entscheidung darf das Gesetz nicht veröffentlicht werden.

Dieses Verfahren sollte ursprünglich eine exzessive Handhabung der Landeskompetenz in Abgabensachen verhindern, hatte aber diese Funktion in der Ersten Republik nie erlangen können, sodaß die Bundesregierung schließlich auf seine Handhabung völlig verzichtete (PFAUNDLER 1931, 277). Seine neuerliche Einführung in die Finanzverfassung ist in jeder Hinsicht verfehlt: Das „besondere Einspruchsrecht" ist nicht nur systemwidrig, da der Bundesgesetzgeber durch seine schrankenlose Finanzausgleichskompetenz ohnehin jede Landesabgabe „außer Hebung" setzen kann und daher nicht weiterer einseitiger Privilegierung bedarf, sondern auch praktisch völlig wirkungslos geblieben (PFAUNDLER 1958, 46f) ist. Im Hinblick auf die außerordentlich beschränkte Landesabgabenhoheit ist dieses überflüssige Verfahren gegenwärtig zudem fast ohne Anwendungsbereich.

ff) Besondere Eingriffsermächtigungen der Bundesgesetzgebung

In minutiöser Systematik hat PFAUNDLER (1958, 36ff und 47ff) allein aus den §§ 7 bis 10 F-VG über *20 Typen von „Eingriffsrechten der Bundesgesetzgebung zugunsten verschiedenster Zwecke"* zusammengestellt und sie in „positive Verfügungen, Verbote und unterdrückende Maßnahmen" gegliedert; dazu kommen noch weitere Eingriffsbefugnisse des Bundesgesetzgebers in die Haushaltshoheit der Länder und Gemeinden im Zusammenhang mit Transfers (§§ 12 und 13 F-VG) und dem Kreditwesen (§ 15 F-VG). Wie im VI. Abschnitt (7.c) dargelegt wird, sind die meisten dieser besonderen „Bundesaufsichtsbefugnisse" überflüssig und nur aus der Vorstellung verständlich, daß die Länder ebenso wie die Gemeinden als „niedere Gebietskörperschaften" *aufsichtsbedürftige Selbstverwaltungskörper* seien. Ein näheres Eingehen auf diese „Eingriffsrechte" des Bundesgesetzgebers an dieser Stelle erübrigt sich, da sie (unten VI.7.c) im einzelnen als *Reformziele* der geltenden Finanzverfassung kritisch analysiert werden.

i) Besondere Anordnungs-, Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse der Bundesverwaltung

Das F-VG baut im allgemeinen auf dem Grundsatz der selbständigen Haushaltsführung der Gebietskörperschaften auf („*Ertragshoheit*", § 6 F-VG; siehe oben IV.1.f). Wie sehr diese Systemgrundlage der föderalistischen Finanzordnung dem Finanzzentralismus als Haupthindernis einer *einheitlichen Finanzwirtschaft im Gesamtstaat* erscheint, zeigen die ständigen Bemühungen, die Landes- und Gemein-

dehaushalte über das Dotationssystem in den Griff der Zentrale zu bekommen. PFAUNDLER (1931, 293ff) begründet dies in schöner Offenheit mit der Gefahr „abweichender politischer Vorstellungen in den Ländern" und der daraus folgenden „Gefahr einer ziellosen Haushaltsführung der Länder".

Zu dieser unbegrenzten inhaltlichen Beeinflussungsmöglichkeit auf der Grundlage von Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes (§ 3 F-VG) – auf die bereits im Zusammenhang mit den Transfers eingegangen wurde – kam im Zuge der Austrifizierung der „großdeutschen" Finanzordnung eine besondere Ermächtigung zu gesetzesvertretenden und kompetenzübergreifenden *Verordnungen* (!) zur Vereinheitlichung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse und der Finanzstatistik (§ 16 Abs 1 F-VG), die in der Praxis – auf der Grundlage von „Unterwerfungsverträgen" zwischen den Gebietskörperschaften – zu einer einschneidenden Bevormundung der Rechnungsführung von Ländern und Gemeinden durch den BM für Finanzen (im Einvernehmen mit dem Rechnungshof) geführt hat (siehe die *„Voranschlags- und Verrechnungsabschlußverordnung,* BGBl 1983/159).

Darüber hinaus hat der BM für Finanzen weitgehende Genehmigungs- und Kontrollvorbehalte im *Kreditwesen* der Länder und Gemeinden (§ 16 Abs 1 F-VG) und ein erweitertes Einspruchsrecht gemäß § 9 F-VG (siehe oben) gegen alle Landesgesetze, die Anleihen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) regeln (§ 16 Abs 2 F-VG). Praktisch ist dadurch der gesamte *öffentliche Kredit* aller Gebietskörperschaften, der heute eine so wesentliche Rolle bei der Haushaltsführung spielt, der unmittelbaren Bundeskontrolle unterworfen. Länder und Gemeinden sind daher auf dem in- und ausländischen Kreditmarkt stets vom Vortritt des Bundes und seinen gewaltigen Kreditansprüchen abhängig (vgl Bundesfinanzgesetz 1984, BGBl 1, Art VIII: Kreditoperationen in der Höhe von 94.708, 339.000 S für *ein Finanzjahr* vorgesehen!).

Zu allen diesen besonderen Regelungs- und Aufsichtsbefugnissen gegenüber Länder und Gemeinden kommen aber noch die allgemeinen und unbegrenzten Zuständigkeiten des BM für Finanzen im Zusammenhang mit Finanzverfassung, Finanzausgleich, Finanzwesen und Finanzpolitik (siehe Anlage 2.D zum Bundesministeriengesetz) und die einheitliche und unmittelbare Bundes-Finanzverwaltung der Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben gemäß § 7 Abs 3 F-VG (PFAUNDLER 1958, 32ff) sowie die sonstigen unmittelbaren Verwaltungszuständigkeiten des BM für Finanzen im Zusammenhang mit der *Banken-, Versicherungs- und Wirtschaftsaufsicht.* Alle diese Bereiche zentralisierter Finanzaufsicht und Finanzverwaltung werden unten (VI.7.d) kritisch als Reformziele überprüft, weil sie den administrativen Unterbau des aus der Monarchie und von der „großdeutschen" Finanzordnung übernommenen Finanzzentralismus bilden.

2. Die Systemgrundsätze der Verknüpfung von Staatsverfassung und Finanzverfassung

Ist die Finanzverfassung nach allen bisherigen Analysen durch ihre Abgeschlossenheit und ihre abweichenden Grundprinzipien gekennzeichnet, so wird die Frage

nach der Art der *Verknüpfung* dieser „Sonderverfassung" mit der Staatsverfassung zu einem ausschlaggebenden Kriterium des „Einbaues" der Finanzordnung in die Bundesverfassung. Es wird sich im folgenden erweisen, daß eine derartige „Verknüpfung" in der österreichischen Verfassung zwar versucht, aber nicht erreicht wird.

a) Die Kostentragungsregeln

Das gesamte System der föderalistischen Finanzverfassung beruht auf dem Grundsatz der selbständigen *„eigenen Kostenverantwortung"* der Gebietskörperschaft für ihre öffentliche Tätigkeit. Dies folgt nicht nur aus dem Zusammenhang zwischen „aktivem" und „passivem Finanzausgleich" (siehe oben I.2), sondern vor allem daraus, daß jede Form von Abgabenzuweisung und Abgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften von deren *„Ertragshoheit"* ausgeht, dh der Fähigkeit, eigenverantwortlich die Verwendung öffentlicher Mittel zu bestimmen und damit auch die Verantwortung für die vollständige und „richtige" (dh auf Grund eigener politischer Verantwortung auf die notwendigen Prioritäten abgestimmte) Aufgabenfinanzierung zu übernehmen.

Kostenverantwortung ist also – besonders im modernen Leistungs- und Gestaltungsstaat – ein wesentlicher, vielfach sogar der entscheidende Teil der *Verwaltungsverantwortung* für eine öffentliche Aufgabe (KAUFMANN, in: Die Reichsreform, Bd 1, 1933, 324; KÖTTGEN, DÖV 1953, 358ff; RUPPE, 6. ÖJT 1976, 58 und 63; DERSELBE 1977, 65; ERMACORA 1979, 17f). Der Grundsatz *eigener Kostentragung* wurde daher in der Lehre und Rechtsprechung für so wesentlich und unbestritten angesehen, daß er sogar ohne ausdrückliche Normierung in der Verfassung als Teil des bundesstaatlichen Prinzips gelten würde (VfSlg 935/1928; PFAUNDLER 1931, 316).

Umso unverständlicher mutet daher die Ermächtigung der „zuständigen Gesetzgebung" an, diesen Grundsatz schrankenlos zu durchbrechen (§ 2 F-VG). Zwar ist es nicht so, daß damit die eigene Kostentragungspflicht *subsidiäre* und die abweichende Kostentragungsregelung durch den einfachen Gesetzgeber *primäre* Verfassungsanordnung wäre (so: WALTER 1972, 223), weil es sich immerhin um einen Verfassungsgrundsatz und seine *Ausnahmeregelung* handelt (so PERNTHALER 1975, 308; WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 60).

Aber die Verfassung läßt keinerlei Gründe oder Schranken für die Handhabung dieser „Ausnahmeermächtigung" erkennen, sodaß die Staatspraxis wohl zu Recht die Zuständigkeit zur Kostenverschiebung als *„Adhäsionskompetenz"* der jeweiligen Kompetenz aus der *allgemeinen* Zuständigkeitsverteilung versteht. Allerdings handelt es sich bei der Kostenverschiebung nicht um eine Sachregelung, sondern um eine *finanzausgleichsrechtliche Regelung* (PERNTHALER 1975, 307; VfSlg 6617/1971). Darin dürfte – in Verbindung mit besonderen verfassungsrechtlichen Organisationsstrukturen der Verwaltung – auch die *hierarchische Rangordnung* der Kostenverschiebungskompetenzen (Bund → Länder → Gemeinden), welche in der Staatspraxis angenommen wird (vgl VfSlg 2604/1953; PFAUNDLER 1931, 317; DERSELBE 1958, 17; RUPPE 1977, 67f), begründet sein.

Abweichende Kostentragungsregelungen sind daher verfassungsrechtlich grundsätzlich nur im Rahmen besonderer verfassungsrechtlicher Verschiebungen oder Verzahnungen der Zuständigkeitsbereiche (zB Art 11, 12, 14, 14a, 81, 97 Abs 2, Art 102, 104, 116 Abs 3, Art 118 Abs 7, Art 119 B-VG uva) *oder aber im Rahmen des Finanzausgleiches* zulässig (PERNTHALER 1975, 310; kritisch: SMEKAL 1974, 189f, 196, 201f).

Keinesfalls aber wird man aus verfassungssystematischen Gründen annehmen können, daß das F-VG gleichzeitig als Ermächtigung zur Gestaltung eines sorgfältig aufeinander abgestimmten Systems von Abgabenteilungen und Finanzausgleichsregelungen und einer schrankenlosen Ermächtigung zur Durchbrechung oder Überlagerung dieses Systems durch Kostenverschiebungen der öffentlichen Verwaltung gelten könne: Nur wenn der Zusammenhang zwischen Ausgabenverantwortung und Aufgabenverantwortung tatsächlich als richtungsweisender *Grundsatz*, jede Durchbrechung aber als begründungsbedürftige *Ausnahme* des Systemes gilt, hat dieses überhaupt einen föderalistisch faßbaren Sinn (VfSlg 935/1928; PERNTHALER 1975, 310; WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 60).

b) Die „Aufgaben" der Gebietskörperschaften als Zurechnungsmaßstab

Die „primäre" verfassungsrechtliche Kostentragungsregel nach den vorigen Darlegungen (§ 2 F-VG) stellt ebenso wie die Bestimmungen über die „Finanzausgleichsgerechtigkeit" (siehe den folgenden Punkt) auf den Begriff der *„Aufgaben der Gebietskörperschaften"* und den damit verknüpften (eigenen) „Lasten der öffentlichen Verwaltung" ab. Damit ist ein ursprünglich finanzpolitisches Postulat („Nur die Ordnung des Finanzausgleichs ist richtig, die die Finanzverantwortung der einzelnen Verwaltungsträger ihrer Verwaltungsverantwortlichkeit anpaßt"; vgl KAUFMANN 1933, 324) zum *verfassungsrechtlichen* Grundsatz geworden, dessen Auslegung einschneidende finanzielle Konsequenzen für die Gebietskörperschaften hat (vgl VfSlg 9507/1982). Dieselbe Verfassungslage besteht seit Inkrafttreten des GG auch in Deutschland (vgl ursprünglich Art 107 letzter Satz GG; später Art 106 Abs IV Nr 1 GG; jetzt Art 104a GG; PATZIG, AÖR 1961, 245) und hat nach lebhafter Diskussion zu der treffenden Schlußfolgerung geführt, daß „über Inhalt und Konsequenzen dieses Grundsatzes noch keine Klarheit gewonnen ist" (grundlegend: KÖTTGEN, DÖV 1953, 358; zusammenfassend: WEILER 1967). Auch in Österreich ist die Diskussion über die Bedeutung des Begriffes „ihre Aufgaben" keinesfalls abgeschlossen, wenngleich die Rechtsprechung des VfGH manche Klärungen gebracht hat.

Die erste Schwierigkeit der Begriffsbildung liegt darin, daß die sogenannten *„Verbandskompetenzen"* der Gebietskörperschaften nach dem B-VG (Art 10 bis 15 B-VG; Art 118 Abs 2 und 3 B-VG ua) nur unzureichende *Richtlinien* für die finanzverfassungsrechtliche Aufgabendefinition sein können. Denn *Bund und Länder* sind durch diese Zuständigkeiten wohl in ihrer Aufgabenerfüllung *begrenzt*, nicht aber inhaltlich *determiniert*, weil sie ja keine gesetzlich eingerichteten

„Zweckverbände" sind, sondern an der Staatssouveränität teilhabende Gesetzgebungshoheit innehaben, die im Wege des politischen Prozesses das Ob und Wie der öffentlichen Aufgabenerfüllung – innerhalb bestimmter verfassungsrechtlicher Schranken – erst demokratisch formulieren muß.

Im Rahmen der Gesetzesgebundenheit gilt dies aber auch in abgeschwächter Weise für die Gemeinden, weil auch sie im Wege der Budgethoheit über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung entscheiden können. Im besonderen gibt der Grundsatz der *„Einheitsgemeinde"* für die Verwaltungs- und Finanzverantwortung nichts her (VfSlg 9280/1981).

Die vorliegende Untersuchung zieht aus dieser Grundstruktur der *autonomen* Aufgabendefinition konkrete verfassungspolitische Konsequenzen für die Neuordnung des Finanzausgleichs, auf die unten näher einzugehen ist (VI.2 bis 5). Hier ist festzuhalten, daß aus dieser verfassungsrechtlich gewährleisteten *Selbständigkeit* (Bund, Länder) bzw *Autonomie* (Gemeinden) der Aufgabendefinition und Aufgabenerfüllung zunächst die Konsequenz abzuleiten ist, daß die Abgabenzuweisung und Abgabenteilung nicht unmittelbar an die verfassungsrechtlichen Verbandskompetenzen, sondern an ihre *rechtmäßige Konkretisierung* durch die zuständigen Gebietskörperschaften anzuknüpfen hat und – wegen der verfassungsmäßigen Unabgeschlossenheit – *„hinreichend elastisch bemessene Finanzmassen"* zur Verfügung stellen muß (KÖTTGEN, DÖV 1953, 360).

Für Österreich gilt dies in verstärktem Maße, weil hier die Ertragshoheit der Gebietskörperschaften auch die einzige Schranke für die gesamte *Privatwirtschaftsverwaltung* und *Transferhoheit* ist, auf die – zumindest nach der derzeit geltenden Verfassungslage – die Gebietskörperschaften ebenfalls zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfassungsrechtlich angewiesen sind (Art 17 bzw 116 Abs 2 B-VG; Kompetenzen „Bundesfinanzen" bzw „Landesfinanzen" und Haushaltshoheit der Gebietskörperschaften; siehe oben IV.1.g).

Die eigentlichen Schwierigkeiten der Aufgabendefinition und Aufgabenzumessung beginnen aber erst bei *geteilten* Zuständigkeiten oder *gemeinsamer* Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften. Dazu kommt, daß diese Situation nach der Verfassungskonstruktion von Bundesstaat und Gemeindeautonomie und der tatsächlichen Entwicklung zum *Verwaltungsstaat*, der auf die (funktionelle) *Verwaltungseinheit* angelegt ist (KÖTTGEN, DÖV 1953, 361; GERLOFF 1948), und zum *kooperativen Föderalismus* (siehe oben II.6) auch in Österreich durchaus zum Regelfall der Aufgabenerfüllung – und damit auch der Ausgabenzurechnung – geworden ist (ERMACORA 1979).

Die beiden Hauptprobleme, die im Grunde zusammenhängen, sind dabei die Kostenzurechnung bei *geteilten Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen* zwischen Bund und Ländern (insbesondere nach Art 11, 12, 14 und 14a B-VG, aber auch die Fälle nach Art 15 Abs 9 und Art 97 Abs 2 B-VG) und bei *„übertragenen Wirkungsbereichen"* der Länder und Gemeinden (Art 102, 104, 116 Abs 3, Art 119, 81 B-VG ua).

Zum ersten Problemkreis vertritt die Staatspraxis, gestützt auf die Verfassungsrechtsprechung (VfSlg 935/1928; 2604/1953) die ständige Auffassung, daß es nicht auf die Gesetzgebungszuständigkeiten, sondern *ausschließlich* auf die Zuständigkeit zur Vollziehung (Verwaltung) ankomme, wem die Aufgabe und „Last" der öffentlichen Verwaltung (Kostenverantwortung) zuzurechnen sei (PFAUNDLER 1931, 316; DERSELBE 1958, 17; RUPPE 1977, 66 ua).

Beim zweiten Problemkreis („mittelbare Verwaltung") geht die Diskussion vor allem um die Frage, ob der Begriff „ihre Aufgaben" organisatorisch oder funktionell zu verstehen sei, wobei die Mehrzahl der Autoren eher der zweiten Auffassung zuneigten (WENGER/HÖSS, in: Matzner 61; RUPPE 1977, 70; WALTER 1972, 632 ua), während der VfGH eher der ersten Auffassung recht gegeben hat (VfSlg 9507/1982; ebenso PFAUNDLER 1931, 319; PETZ 1965, 98 ua). Ein ähnlicher Verfassungsstreit um die Definition der öffentlichen Aufgaben-/Ausgabenverantwortung bei mittelbarer Verwaltung wurde übrigens auch in Deutschland geführt und durch das Grundgesetz (Art 104a Abs II und V GG) wie in der zitierten VfGH-Entscheidung gelöst (sogenannte *„Zweckausgabentheorie"* und *„Veranlassungsprinzip"*; vgl MAUNZ/DÜRIG/HERZOG, Kommentar zu Art 104a GG).

Grundsätzlich sind beide Fragen im Sinne einer *differenzierten Kostentragungspflicht* zu lösen. Ausschlaggebend ist dabei die Art der Teilung und das danach konkretisierte Ausmaß der *Verwaltungsverantwortung*, das jede Gebietskörperschaft trifft (so grundlegend KÖTTGEN, DÖV 1953, 362ff; im selben Sinne auch ERMACORA 1979, 20; auf den Begriff „Verantwortungsbereiche" stellt auch RUPPE 1976, 63 und 1977, 70 ab). Bei geteilten Gesetzgebungs- und Vollziehungsaufgaben bedeutet dies natürlich nicht, daß eine quotenmäßige Teilung zwischen Bund und Ländern stattfinden soll – nach welchen Gesichtspunkten sollte eine solche Quote berechnet werden? – sondern, daß die einzelnen Vollzugszuständigkeiten der Länder *in ihrer konkreten bundesgesetzlichen Ausprägung* „Landes-(Gemeinde-)Aufgaben" im Sinne des § 2 F-VG sind und als solche (nicht in ihrer abstrakten Form als Verbandskompetenzen) der Bemessung des Landes-(Gemeinde-)Finanzmassen zugrunde gelegt werden müssen (KÖTTGEN, DÖV 1953, 363; undeutlich ERMACORA 1979, 14f).

Da der Bundesgesetzgeber mit dem Finanzausgleichsgesetzgeber identisch ist, ergibt sich aus §§ 2 und 4 F-VG der Verfassungsgrundsatz, daß der Bundesgesetzgeber nur unter der Voraussetzung der Bereitstellung entsprechender *Finanzmittel* aus dem Finanzausgleich berechtigt ist, den Ländern und Gemeinden *neue Aufgaben* zu übertragen oder bestehende Aufgaben wesentlich zu erweitern. Dies gilt nicht nur für den Typus der geteilten Zuständigkeiten nach Art 11 B-VG, sondern auch für den Grundsatzgesetzgeber, soweit dieser bereits eine bestimmte Bindung oder Schranke der Verwaltungsverantwortung der Länder (Gemeinden) verfügt, was praktische Bedeutung vor allem im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung (Art 12 Abs 1 B-VG) hat: Die konkrete Finanzierungsverpflichtung gemäß §§ 2 und 4 F-VG ergibt sich keinesfalls aus der *Landeszuständigkeit* gemäß Art 12 und 15 B-VG zur Vollziehung (so die ständige Argumentation des Bundes), sondern aus

der Teilung und Konkretisierung der *Verwaltungsverantwortung* nach den Krankenanstaltengesetzen des Bundes und der Länder (so im Prinzip zutreffend: ERMACORA 1979, 20).

Auch die Fälle der *„mittelbaren Verwaltung"* bedeuten finanzverfassungsrechtlich eine *Teilung der Verwaltungsverantwortung:* Wenn die Bundesverfassung vorsieht, daß eine Gebietskörperschaft zur Aufgabenerfüllung die Verwaltungsorganisation anderer Gebietskörperschaften heranziehen kann (siehe die oben angeführten Verfassungsstellen), so hat die übertragende Gebietskörperschaft jedenfalls nur einen *Teilbereich der Verwaltungsverantwortung,* weil ja die Verantwortung für die Einrichtung der Behörde, ihre zweckmäßige und sparsame Organisation und die Diensthoheit über die Bediensteten sowie die Leitung des „inneren Dienstes" (PERNTHALER, JBl 1982, 338) ihrer Verantwortung kraft Verfassungsrechts entzogen ist. Da dieser Anteil an der Verwaltungsverantwortung nicht nur theoretisch und rechtlich klar abgrenzbar ist (PERNTHALER 1976; MATZKA, JBl 1980, 505ff; VfSlg 8466/1978; 8834/1980), sondern auch praktisch große Bedeutung unter dem Gesichtswinkel der Verwaltungsökonomie und Kostenverantwortung hat (PERNTHALER 1978, 184f; PESENDORFER 1981, 29ff), ist dem VfGH Erk VfSlg 9507/1982 im Prinzip zuzustimmen, daß die Verwaltungsverantwortung und die darauf bezügliche *Kostenverantwortung* in derartigen Fällen „mittelbarer Verwaltung" verfassungsrechtlich geteilt ist.

Ob allerdings die vom VfGH aus seiner Rechtsprechung zu § 1 (früher § 2) FAG übernommenen Grundsätze der *Teilung der Aufwände* – insbesondere des Sachaufwandes – als eine allgemeine verfassungsrechtliche Leitlinie für alle Bereiche der „mittelbaren Verwaltung" geeignet sind, kann nach den bisherigen Problemen und Schwierigkeiten dieser Judikatur (VfSlg 2395/1952; 2533/1953; 4072/1961; 5485/1967; 5681/1968; 6617/1971; 7314/1974) füglich bezweifelt werden (ATZMÜLLER, ÖGZ 1983, 37ff).

Die in der deutschen Verfassung angeordnete Teilung zwischen „Verwaltungsausgaben" (Organisationsaufwand) und „Zweckausgaben" (Sachaufwand) bei der Auftragsverwaltung (Art 104a Abs II und V GG) ist zwar etwas einfacher als die österreichische Variante desselben Problems, bietet aber im Grunde auch keine befriedigende allgemeine Leitlinie der Kosten und Verantwortungsteilung bei „mittelbarer Verwaltung".

Richtigerweise wird man auch hier auf den gesamten Bereich der Einflußmöglichkeiten der „beauftragenden" Gebietskörperschaft abstellen müssen und daher sowohl die gesetzliche Aufgabenstellung als auch die allgemeinen und besonderen Weisungen zu beachten haben, welche die Aufgabenerfüllung der beauftragten Gebietskörperschaft determinieren (insbesondere im Bereich der sogenannten „Auftragsverwaltung") und damit *ihre* (organisatorischen) Verwaltungsverantwortung begrenzen (vgl zum komplizierten Verhältnis zwischen „organisatorischer" und „funktioneller" *rechtlicher* Regelungszuständigkeit – der ja die Finanzverantwortung jedenfalls folgen muß – VfSlg 8466/1978 und MATZKA, JBl 1980, 505ff).

Daß der ,,zuständige Gesetzgeber" von dieser komplizierten verfassungsrechtlichen Verantwortungs- und Kostenzurechnung noch weiter ,,Ausnahmen" anordnen kann (§ 2 F-VG; Art 104 Abs 2 B-VG), wurde bereits oben ausgeführt.

Erst auf dieser Grundlage der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen bzw organisationsrechtlichen *,,ursprünglichen Kostenverantwortung"* entfalten sodann *gemeinsame Finanzierungssysteme* auf Grund von staatsrechtlichen oder privatrechtlichen Vereinbarungen und *Transfers* (Zuweisungen, Zuschüsse, Subventionen, Kostenübernahme etc) ihre Wirkung als ,,sekundärer" und ,,tertiärer Finanzausgleich", welche Kostenverantwortung und Kostenzurechnung der Verwaltungsaufgaben endgültig verschieben, übernehmen oder ineinander verflechten und so praktisch undefinierbar machen.

Die Wiederherstellung klarer aufgabenbezogener Kostenverantwortungen auf der Grundlage der von der Verfassung als Grundsatz aufgestellten, aber in der gleichen Bestimmung wieder relativierten *eigenen Sachverantwortung der Gebietskörperschaften* ist daher eines der vordringlichsten Reformziele des österreichischen Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrechts.

c) Der Lasten- und Leistungsfähigkeitsausgleich (Finanzausgleichsgerechtigkeit)

Das Wesen der föderalistischen Finanzordnung besteht nicht nur darin, die Finanzgewalt in autonome Einnahme-Ausgabe-Verantwortungen entsprechend der sachlichen Zuständigkeitsordnung zwischen den Gebietskörperschaften zu teilen, sondern auch darin, Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und dem Leistungsstandard der einzelnen Verwaltungsträger zu harmonisieren (siehe oben I.d). Im Bundesstaat mit Gemeindeautonomie soll es eben ein bestimmtes Maß an ,,einheitlichen Lebensverhältnissen" geben, das nur durch einen Ausgleich der Finanzkraft einzelner Gebietskörperschaften herbeigeführt werden kann (FISCHER-MENSHAUSEN und NEUMARK, in: Dreißig 1978).

Die Finanzverfassung normiert diese Ziele – bezeichnender Weise ohne Bezugnahme auf die Bürger und *deren* Ansprüche bzw Leistungen – als Maßstäbe für die Verteilung von Abgaben und Abgabenerträge, aber auch für Kostenverschiebungen und Transfers (Finanzzuweisungen und Zuschüsse) in § 4 F-VG und (speziell für die Abgabenteilung in den Ländern) in § 8 F-VG. Diese Maßstäbe der *,,Finanzausgleichsgerechtigkeit"* (WISSGOTT 1973, 9; zur ökonomischen Begriffsbildung und Messung der ,,Finanzausgleichsgerechtigkeit" siehe BÖS, in: Dreißig 1978, 45ff, 116ff) nehmen Bezug auf die ,,Lasten der öffentlichen Verwaltung" (Kostenverantwortung!) einerseits und die ,,Grenzen der Leistungsfähigkeit (‚finanzielle Lebensfähigkeit') der beteiligten Gebietskörperschaften" andererseits. Beide Maßstäbe stellen zunächst klar, daß es beim Finanzausgleich nicht auf die (hoheitlichen) Verbandskompetenzen der Gebietskörperschaften, sondern auf die *tatsächlich zu besorgenden* Aufgaben entsprechend der im vorigen Punkt dargelegten Teilung und Konkretisierung der Verwaltungs- und Kostenverantwortung ankommt (so auch VfSlg 9280/1981). Im übrigen stellt aber der Grundsatz der ,,Finanzausgleichsgerechtigkeit" der §§ 4 und 8 F-VG nichts anderes dar als eine Konkretisierung des

Gleichheitsgrundsatzes auf die finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften und ist daher – wie dieser – voll justiziabel (ebenso RUPPE, ÖJT 1976, 68f; DERSELBE 1977, 37f; VfSlg 9280/1981 ua). Allerdings ist dem Gesetzgeber nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH hierbei ein weiter Spielraum der *„Rechtspolitik"* (hier: der Finanz-, aber auch Strukturpolitik oä) eingeräumt, der nur auf „Exzesse", nicht aber auf sachliche Richtigkeit geprüft werden kann (VfSlg 9280/1981 mit Vorjudikatur unter ausdrücklicher Bezugnahme auf § 4 F-VG; PERNTHALER 1978, 343).

Dazu kommt noch, daß jede Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes zahlreiche *Wertungsfragen* aufwirft, die der VfGH – wenn überhaupt – nur auf der Grundlage eines allgemeinen und unbestrittenen Wertverständnisses der Zeit und Gesellschaft lösen kann, was ein weiteres Moment der Unsicherheit in der Verfassungsprüfung trägt (KNEUCKER/WELAN, ÖZP 1975/1, 5ff; GROISS/SCHANTL/WELAN, ÖJZ 1975, 373).

Aus allen diesen Erwägungen wird deutlich, daß der *Grundsatz* der Finanzausgleichsgerechtigkeit für sich genommen ungeeignet ist, eine ausreichende verfassungsrechtliche Bindung der einfachgesetzlichen Durchführung des Finanzausgleichs zu bewirken. Hält man daran fest, daß die Verteilung der *Aufgaben* (Verantwortungsbereiche) der öffentlichen Verwaltung in unserem föderalistischem System sich nach klaren und bis ins einzelne gehenden *Verfassungsregeln* bestimmen läßt, so bedeutet es einen unverständlichen Systembruch, wenn die Verteilung der *Finanzverantwortung* für diese Aufgabenerfüllung durch die Verfassung nur in einem allgemeinen Grundsatz geregelt und im übrigen der einfachen Gesetzgebung delegiert wird (BÖS, in: Schambeck 1980, 734f).

Da eine *vollständige* verfassungsrechtliche Determinierung der Verteilung der Abgaben und Abgabenerträge und der Transfers schon wegen der Dynamik der Aufgabenerfüllung, darüber hinaus aber auch im Hinblick auf den notwendigen Ausgleich der Verwaltungskraft der Gebietskörperschaften auch theoretisch nicht erreichbar wäre, wird die vorliegende Untersuchung in ihren Reformvorschlägen eine Kombination zwischen inhaltlicher und verfahrensmäßiger Bindung des Finanzausgleichs durch die Verfassung anstreben. Das Ziel der „Finanzausgleichsgerechtigkeit" soll auf diese Weise in ein *Bündel operationabler Verfassungsregeln* und Verfassungseinrichtungen aufgelöst werden, so wie es der Rechtstechnik des entwickelten Verfassungsstaates – und nicht der des „benevolent despotism model of government" (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 181 ua) – entspricht, bei der die „Verwirklichung der Gerechtigkeit" der „aufgeklärten" Zentralbürokratie durch eine einzige Kompetenzregel aufgetragen wird.

Die Vorstellung, daß man staatsrechtliche Verantwortungsbereiche selbständiger Länder und autonomer Gemeinden mit Hilfe einer allgemeinen Gerechtigkeitsklausel und einer Formalkompetenz des Bundesgesetzgebers zuweisen könnte, ist mit dem Entwicklungsstand des föderalistischen Staatsrechtes und der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich schlechterdings unvereinbar (ÖHLINGER, Melichar-FS 1983, 125ff, 135ff).

d) Rechtliche Garantien gegen Eingriffe in den Finanzausgleich

Während die Finanzverfassung der Ersten Republik weitgehende Schutzbestimmungen gegen einseitige Eingriffe der Bundesgesetzgebung in die finanziellen Verantwortungsbereiche der Länder und Gemeinden enthielt (PFAUNDLER 1931, 77), fehlen derartige Bestimmungen dem F-VG völlig. Dies stellte einen weiteren Schritt der Entföderalisierung der österreichischen Finanzverfassung im Zuge der „Austrifizierung" der „großdeutschen Finanzordnung" im Jahre 1948 dar, auf dessen grundlegende Bedeutung bereits oben hingewiesen wurde (III.4).

Unter dem Titel der „finanzverfassungsgesetzlichen Garantien des Finanzausgleichs" können daher heute nur obsolete *Beschränkungen* der Landesgesetzgebung (§ 7 Abs 4, § 8 Abs 4 und § 9 F-VG) sowie *Kontrollbefugnisse* gegenüber Gemeindevertretungsbeschlüssen (§ 10 F-VG) in Abgabensachen dargestellt werden (WISSGOTT 1973, 155), während irgendwelche *Schutzbestimmungen* gegen den übermächtigen Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner Befugnisse nach §§ 3 und 7 F-VG völlig fehlen, wenn man von der zuvor behandelten allgemeinen Finanzausgleichsgerechtigkeits-Klausel absieht.

Die auf einfachgesetzlicher Ebene verankerte *Verhandlungspflicht* des Bundes (§ 5 FAG) ist zwar inhaltlich ziemlich weitgehend (RUPPE 1977, 38f) und hat auch „echte" Verhandlungen und nicht bloß einseitige Informations- oder Begutachtungsrechte zum Gegenstand (WISSGOTT 1973, 10). Aber diese „Verhandlungsgarantie" weist entscheidende Mängel auf, die sie rechtlich fast völlig entwerten. Zunächst gilt sie nur für steuerpolitische und mehrbelastende Maßnahmen des Bundes während der Geltung des *laufenden* Finanzausgleiches, nicht aber für den Neuabschluß des Finanzausgleiches nach Ablauf des FAG, sodaß insofern nach wie vor der Druck des allein entscheidungsbefugten Bundesgesetzgebers an die Stelle rechtlicher Kooperationsregeln tritt und das Ergebnis der rein *„politischen"* Verhandlungen entsprechend vorweg bestimmt (BÖS, in: Schambeck 1980, 728ff; unrichtig daher VAN DER BELLEN 1980, 77).

Dazu kommt noch, daß die Verhandlungspflicht nach § 5 FAG eine reine *„Wohlverhaltensregel"* darstellt, die rechtlich in keiner Weise erzwingbar ist, weil sowohl Sanktionen als auch gerichtliche Zuständigkeiten zur Überprüfung der Bundesmaßnahmen an Hand dieser Bestimmungen fehlen, sodaß der Bundesgesetzgeber im Ergebnis *rechtlich* völlig ungebunden ist (RUPPE 1977, 39; PERNTHALER 1975, 235, 307; WALTER 1972, 217; MELICHAR, ZÖR 1970, 416; VfSlg 8578/1979). Eine grundsätzliche Neuordnung dieser Verhandlungspflicht – die übrigens auch bei Initiativanträgen nicht gelten soll! (WISSGOTT 1973, 10) – scheint daher dringend geboten (siehe Forderungsprogramm 1976, C.2 und die Vorschläge unten VI.5).

Hervorzuheben ist, daß die Verfassungsrechtsprechung im Verfahren nach Art 137 B-VG bemüht ist, aus den dürftigsten Ansätzen des F-VG ein *justiziables System von Rechtsansprüchen* der Länder und Gemeinden gegen den Bund zu entwickeln, wodurch die drückende Abhängigkeit der „nachgeordneten Gebietskörperschaf-

ten" im Finanzausgleich zumindest als Rechtsprobleme formuliert wird (siehe die Erkenntnisse bei KLECATSKY/MORSCHER 1982, 803ff und in den jährlichen FÖDERALISMUSBERICHTEN). Schon darin liegt – wie die zahlreichen Aufhebungen von verfassungswidrigen Bundesgesetzen erweisen – eine wichtige bundesstaatliche Kontrollfunktion im Sinne der Grundvorstellung der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit (KELSEN, VVDStRL 1929, 30ff; KORINEK, VVDStRL 1981, 8ff, 19f). Ihre volle Wirksamkeit könnte diese Kontrollfunktion jedoch erst auf Grund eines ausgebauten Systemes von Verfassungsregeln und Verfahrensgarantien entfalten, wie sie in anderen Bereichen des Bundesstaatsrechts längst erreicht sind (vgl dazu die Reformvorschläge im VI. und VII. Hauptstück).

3. Die Ausnahmestellung der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung

Schon im Zusammenhang mit den Verfassungsvorschriften für „Transfers" begegnete die „Privatwirtschaftsverwaltung" als inhaltlich unbegrenzte Ermächtigung der Gebietskörperschaften zur Verwendung von Finanzmitteln neben und außerhalb der rechtlich streng begrenzten „öffentlich-rechtlichen Transfers" und damit als Grundlage eines weiteren, „tertiären" Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften. Die Reichweite der Ausnahmebestimmungen über die „Privatwirtschaftsverwaltung" geht aber viel weiter: Ihr eigentlicher Anwendungsbereich liegt in der Zuständigkeitsverteilung und dem Gesetzmäßigkeitsprinzip, wo Art 17 und 116 B-VG, aber auch die Auslegung von Art 18 und 10 Abs 1 Z 4 B-VG Regeln der Staatspraxis geschaffen haben, welche die hoheitliche *Aufgabenverteilung* außer Kraft setzen und das *Gesetzmäßigkeitsprinzip* relativieren (vgl dazu bei KLECATSKY/MORSCHER 1982, 231 und 238f angeführten Hinweise).

Da auf beiden verfassungsrechtlichen „Säulen" die Verknüpfung von Finanzverfassung und Staatsverfassung aufbaut (vgl insbesondere §§ 2, 4 und 12 F-VG), hat die Ausnahmestellung der Privatwirtschaftsverwaltung einschneidende Konsequenzen für die Anwendung der elementarsten verfassungsrechtlichen Grundsätze und Regeln auf den Finanzausgleich: Sie werden dadurch fast vollständig außer Kraft gesetzt, sodaß in diesem wichtigen Bereich der modernen öffentlichen Verwaltung ein rechtlich unlösbares *„Finanzausgleichsdilemma"* (THÖNI 1978, 39ff) – sprich: politischer Freistil – herrscht. Dies soll im folgenden erläutert werden.

a) Zur Begriffsbildung

Die Unterscheidung zwischen „Privatwirtschaftsverwaltung" und „Hoheitsverwaltung" – welche die unter b) dargestellten Verfassungsfolgen nach sich zieht – baut nach der in Österreich herrschenden Begriffsbestimmung nur auf der *Rechtsform* der Verwaltung (nicht auf organisatorischen oder funktionellen Kriterien) auf, wobei ausschlaggebend ist, „ob der Gesetzgeber den Verwaltungsträger mit Zwangsbefugnissen ausgestattet hat oder nicht" (VfSlg 3262/1957; 3483/1958; 4034/1969 ua; NOVAK, ÖJZ 1979, 1ff; DERSELBE, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 63ff).

Die vom Verfasser (JBl 1965, 65ff) und anderen (WENGER 1973, 17; WEILER, WiPolBl 1959, 127ff; RASCHAUER, ÖZW 1977, 1; OBERNDORFER, Eichler-FS 1977, 433ff) vorgeschlagene *materielle* Abgrenzung zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung im engeren Sinne wurde weder von der herrschenden Lehre noch von der Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts übernommen (vgl allerdings ECCHER, JBl 1983, 465).

Für die vorliegende Abhandlung bedeutsam erscheint vor allem, daß die Qualifikation „Privatwirtschaftsverwaltung" sich nur nach den *„äußeren"*, dh gegenüber dem Bürger, in Erscheinung tretenden Rechtsakten richtet und daher insbesondere die Normen des öffentlichen Rechts, welche die *Gebarung* regeln – wie Finanzverfassungsrecht, Bundesfinanzgesetz, Budgetrecht, Gemeinderecht uä – die Qualifikation als „Privatwirtschaftsverwaltung nicht ausschließen (BYDLINSKI, Wilburg-FS 1955, 53ff, 66; OGH 17. 1. 1979, 10 Os 123/78, abgedruckt bei KLECATSKY/MORSCHER 1982, 233; PERNTHALER/PURTSCHELLER, JBl 1979, 281ff). Dasselbe gilt von allfälligen öffentlich-rechtlichen *Organisationsbestimmungen*, welche nur das „Innenverhältnis" der Privatwirtschaftsverwaltung – insbesondere ihr Verhältnis zu den obersten Organen der betreffenden Gebietskörperschaften – regeln (MATZKA, JBl 1980, 519; WENGER 1969, 580ff).

Der Begriff *„Förderungsverwaltung"* („Subventionsverwaltung") ist an sich eine *inhaltliche* Begriffsbildung, die eine bestimmte Staatstätigkeit beschreibt, nämlich die Erbringung finanzieller Leistungen durch den Staat an Dritte, um die Erfüllung bestimmter öffentlicher Zwecke (Aufgaben) zu bewirken oder zu erleichtern (Begriffsbildung nach WENGER 1973, 42; SCHINDLER 1952; IPSEN 1956; DERSELBE, VVDStRL 1967, 297ff; KOLB und LOEBENSTEIN, ÖJT 1964 ua). „Förderungsverwaltung" kann daher in verschiedenen Rechtsformen, insbesondere auch im Rahmen der Hoheitsverwaltung betrieben werden (WITTMANN, in: Wenger 1973, 372).

Dennoch ist ein besonderes Naheverhältnis der Förderungsverwaltung zur Privatwirtschaftsverwaltung gegeben: Nicht nur historisch ist Art 17 B-VG als eigentliche Grundlage der „Förderung des wirtschaftlichen und kulturellen Lebens durch den Bund und die Länder" verstanden worden (ERMACORA 1967, 477, 991 Blg KNV); auch heute noch dient die Formalkategorie „Privatwirtschaftsverwaltung" zur Abgrenzung der Förderungsverwaltung von öffentlich-rechtlichen Transfers zwischen Gebietskörperschaften und wird als Regelfall der Förderungs-(Subventions-)Verwaltung überhaupt betrachtet (siehe die Begriffsbildung im jährlichen SUBVENTIONSBERICHT der Bundesregierung, zB III-99 und III-148, BlgNR 15. GP, jeweils Punkt 3.2.1 und im Entwurf eines *„Bundesförderungsgesetzes"*, 606 BlgNR 13. GP, 7; vgl auch BINDER, ÖZW 1977, 77ff). Dazu kommt, daß der Begriff „Hoheitsverwaltung" an *gesetzlich* eingeräumte Anordnungs- oder Zwangsbefugnisse anknüpft. Wenn also – wie es der Regelfall ist – für Subventionen (Förderungen) außer dem finanzgesetzlichen Ansatz überhaupt keine spezialgesetzliche Determinierung vorliegt (vgl dazu den budgettechnischen Begriff *„Förderungsausgaben – Ermessensausgaben"* 5 und 6 der fünften Dekade in den Aus-

gabenansätzen des Bundesbudgets), so kann Förderungsverwaltung nach dieser Abgrenzungsmethode eben begrifflich nur „Privatwirtschaftsverwaltung" sein (VfSlg 3263/1957; Kritik von ERMACORA/KLECATSKY/RINGHOFER/WEILER, ÖJZ 1960, 172ff; LOEBENSTEIN, ÖJT 1964, 19; KOLB, ÖJT 1964, 100ff).

In dieser konkreten Nahebeziehung zur „Privatwirtschaftsverwaltung" und Haushaltsführung der Gebietskörperschaften wird die *„Förderungsverwaltung"* der Gebietskörperschaften hier gesehen, weil darin ihre eigentliche finanzverfassungsrechtliche und bundesstaatliche Problematik liegt, welche die Länder, später auch alle anderen Gebietskörperschaften, seit 1952 zu immer neuen Ansätzen der Reformbemühungen veranlaßt hat (KOLB, ÖJT 1964, 4ff; WENGER, ÖZW 1983, 65ff). Diese Reformbedürftigkeit ist in der verfassungsrechtlichen Ausnahmestellung der Privatwirtschaftsverwaltung begründet, die im folgenden – im Verhältnis zur Finanzverfassung – auf Grund zahlreicher Voruntersuchungen systematisch zusammengefaßt wird.

b) Die Verfassungslage

Die „Privatwirtschaftsverwaltung" im zuvor dargestellten rechtsformalen Sinn ist verfassungsrechtlich zunächst von der *Kompetenzverteilung* zwischen den Gebietskörperschaften, welche für die Hoheitsverwaltung gilt, ausgenommen: Sowohl Art 17 B-VG als auch Art 116 Abs 2 B-VG werden so ausgelegt, daß sie für die Tätigkeit der Gebietskörperschaften in Formen des Privatrechts die jeweiligen Kompetenzschranken (zB Art 10 bis 15 B-VG; Art 118 Abs 2 und 3 B-VG) *aufheben* und an die Stelle dieser *begrenzten* öffentlich-rechtlichen Verantwortungsbereiche eine inhaltlich unbegrenzte Privatrechtsfähigkeit setzen.

Allerdings sagt diese abstrakte Privatrechtsfähigkeit – ähnlich wie die öffentlich-rechtliche Kompetenz – noch nichts über die *konkreten rechtlichen Aufgaben oder Handlungsspielräume* der Privatwirtschaftsverwaltung aus, weil diese durch das Privatrecht (nach außen) oder das Finanz- und Organisationsrecht (nach innen) begrenzt werden. Die eigentlichen verfassungsdogmatischen Streitfragen sind nun die, ob für diese privatrechtliche Aufgaben- und Handlungsdeterminierung

aa) das *Gesetzmäßigkeitsgebot* des Art 18 B-VG gilt (für Gemeinden: *„allgemeine* Bundes- oder Landesgesetze" gemäß Art 116 Abs 2 B-VG oder spezielle Gesetzesbindung der Kommunalwirtschaft) und

bb) die *Kompetenzverteilung* für die Gesetzgebung von Bund und Ländern maßgebend ist oder auch „transkompetente" Gesetzgebung im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung zulässig sei.

Beide Streitfragen hängen nicht notwendig zusammen, weil man – selbst bei Verneinung der Verfassungsbindung des Art 18 B-VG – aus rechtspolitisch oder organisationstechnischen Zweckmäßigkeitserwägungen – eine spezialgesetzliche Determinierung der Privatwirtschafts-(Förderungs-)Verwaltung für notwendig halten kann und sich in diesem Falle ebenso die Kompetenzfrage stellt wie bei Annahme der Verfassungsbindung nach Art 18 B-VG.

Bei der Beantwortung beider angeführter Verfassungsfragen muß man zwischen Lehre und Staatspraxis (einschließlich Verfassungsrechtsprechung) unterscheiden: Während die Lehre scharf gespalten ist und – nach heftigen Auseinandersetzungen – heute überwiegend einen „pragmatischen", Gesetzmäßigkeitsprinzip und Kompetenzverteilung zurückdrängenden, Standpunkt einnimmt, hat die Staatspraxis beide Fragen von vornherein und eindeutig verneint (vgl dazu die Nachweise bei NOVAK und SCHÄFFER, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 61ff und 253ff; zur Gegenmeinung vor allem KLECATSKY in zahlreichen Untersuchungen, insbesondere JBl 1954, 473ff und 503ff; JBl 1957, 333ff; ÖJZ 1967, 113ff; ZBJV 1970, 169ff ua).

Für die vorliegende Untersuchung wesentlich ist, daß die *Budgetpraxis* aller Gebietskörperschaften einerseits vom Konzept der gesetzesfreien, nicht an Kompetenzschranken gebundenen *„Ermessenskredite"* ausgeht (abgesichert durch VfSlg 3362/1957; 3033/1956; 3919/1961 ua) und andererseits sogenannte *„Selbstbindungsgesetze"* für zulässig hält (LOEBENSTEIN, ÖJT 1964, 32ff; WENGER, Korinek-FS 1972, 189ff; SCHÄFFER, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 264ff; VfSlg 3685/1960; 3745/1960; 6084/1969; BERNARD, in: Wenger 1973, 285f).

Diese Type der Gesetzgebung (auch als *„Statutargesetze"* oder *„innere Gesetzgebung"* bezeichnet) soll dadurch gekennzeichnet sein, daß sie nur die Organe der betreffenden Gebietskörperschaft selbst bindet und daher nach außen jedenfalls keine verbindlichen Anordnungen setzt oder die Verwaltung zu solchen ermächtigt. In der Regel werden derartige Gesetze nach außen erst durch Abschluß eines Vertrages (auf den im allgemeinen wiederum kein Rechtsanspruch besteht) wirksam. Nach diesem Muster sind eine Fülle von Förderungsgesetzen des Bundes und der Länder konstruiert (vgl KOLB, ÖJT 1964, 73ff; WENGER 1973; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983; ferner die in den Erläuterungen zum [jährlichen] *„Subventionsbericht"* der Bundesregierung angeführten Gesetze; LEHNER/SOCHER 1982, insbesondere 90ff).

Die *Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinde* ist schon von Verfassungs wegen durch die Verknüpfung mit der Budget- und Abgabenhoheit der Gemeinde charakterisiert und insofern als Einheit öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Elemente auszulegen (PERNTHALER 1975, 247ff; PERNTHALER/PURTSCHELLER, JBl 1979, 281ff): Gemeindewirtschaft ist nach der Verfassung gerade nicht „Privatwirtschaft", sondern öffentliche Wirtschaft als besondere Form der (öffentlichen) Gemeindeverwaltung. Kommunalwirtschaft und kommunale Finanzhoheit sind insofern schon kraft Verfassungsrecht zur Einheit verknüpft, was Art 116 Abs 2 B-VG sehr deutlich von der nichtssagenden Formalbefugnis des Art 17 B-VG abhebt.

Daran festzuhalten ist besonders für den Finanzausgleich wesentlich: Die Gemeindeverwaltung hat heute ihren Schwerpunkt nicht in den (historisch konzipierten und stark begrenzten) *Hoheitsbefugnissen* nach Art 118 Abs 2 und 3 B-VG, sondern im Bereich der kommunalen Wirtschafts- und Leistungsverwaltung, der von

der gemeindlichen Vermögensverwaltung und Eigenwirtschaft über den Betrieb von Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen bis zur Errichtung von Erhaltung von Schulen, Straßen und verschiedensten Arten von Subventionierungen reicht (NEUHOFER 1972, 294ff; FRÖHLER/OBERNDORFER 1970, 10ff; DIESELBEN 1974; WENGER 1969, 279, 305, 316 ua; FRÖHLER, in: Föderalismusenquete NR 1980, 19ff). Im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung gilt nicht der Grundsatz der sogenannten *„Einheitsgemeinde"* (dh daß die öffentlichen Verwaltungsaufgaben aller Gemeinden gleich sind), sondern gerade umgekehrt die Notwendigkeit einer *Differenzierung* der Gemeinden nach Größe und Struktur (PERNTHALER 1975, 248; VfSlg 9280/1981).

Während die Gemeinde-Privatwirtschaftsverwaltung schon von Verfassung wegen mit Abgaben- und Haushaltshoheit verknüpft ist, fehlt dieser Zusammenhang bei Bund und Ländern als ausdrückliche Verfassungsnorm. Der VfGH hat jedoch eine diesbezügliche Regel aus der Abgaben- und Ertragshoheit entwickelt: Danach dürfen Abgaben zu beliebigen (öffentlichen) Zwecken, insbesondere auch zur Finanzierung der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung – und zwar ohne Rücksicht auf die hoheitliche Kompetenzverteilung – eingehoben werden (VfSlg 3033/1956; 3919/1961; 6755/1972 ua). *Förderungsgesetze* – auch in Form der „Selbstbindungsgesetze" – beruhen nach dieser Judikatur offenbar auf einer *doppelten* Kompetenzgrundlage: Der *finanzverfassungsrechtlichen* Zuständigkeit, welche die Einnahmen-Ausgaben-Wirtschaft zu regeln erlaubt und der *Sachzuständigkeit* (Art 10 bis 15 bzw Art 17 B-VG), welche die Förderungsbedingungen und -zwecke erfaßt.

Die finanzverfassungsrechtliche Kompetenz ist entweder im F-VG oder im B-VG (Art 10 Abs 1 Z 4 bzw Art 15 Abs 1 B-VG) begründet, je nachem, ob es sich um finanzielle Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften oder dritten Rechtssubjekten handelt (VfSlg 7720/1975 ua). Keinesfalls kann aber die finanzverfassungsrechtliche Kompetenz dazu herangezogen werden, die Rechtsverhältnisse zwischen Gebietskörperschaften und Empfängern von Förderungsleistungen (außer bei „indirekten" Steuersubventionen) zu regeln, weil diesbezüglich eben die *Sachkompetenzen* (oder allenfalls Art 17 B-VG, aber nur für Selbstbindungsgesetze) maßgebend sind (zur Abgrenzung von Sach- und Abgabenkompetenzen, insbesondere Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG vgl FUNK/PERNTHALER 1982, 89ff).

Nicht durchgesetzt hat sich in der Staatspraxis dagegen die Auffassung, daß das Förderungswesen auch in Form der Privatwirtschaftsverwaltung an die Kompetenzverteilung der *Hoheitsverwaltung* (Art 10 bis 15 B-VG) gebunden sei (WEILER, WiPolBl 1959, 127; SCHAMBECK, DÖV 1969, 169ff, 174; differenziert nach dem Inhalt der Verwaltung: PERNTHALER, JBl 1965, 57 ua). Eine derartige Verfassungsauslegung wäre angesichts der totalen Reduktion und sinnlosen Durchlöcherung der regionalen Ordnungshoheiten der Länder ohne radikale Änderung des Kompetenzkataloges aus föderalistischen Erwägungen verhängnisvoller als der derzeitige Zustand. Daher müssen Reformbestrebungen des geschilderten Verfassungszustandes – in seiner Handhabung durch die Staatspraxis – heute

an anderen, vorwiegend *territorialen Zuständigkeitskriterien* anknüpften (THÖNI 1978; WENGER, ÖZW 1983, 65ff; PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 79ff; unten VIII).

c) Die Konsequenzen für Finanzverfassung und Finanzausgleich

Nach den bisherigen Ausführungen wird klar, daß die Privatwirtschaftsverwaltung, insbesondere die Förderungsverwaltung, aller Gebietskörperschaften von der Staatspraxis als *„Aufgabe"* der Gebietskörperschaften im Sinne des § 2 F-VG und als *„öffentliche Verwaltung"* im Sinne des § 4 F-VG qualifiziert wird (PFAUNDLER 1931, 317; RUPPE, ÖJT 1976, 62; DERSELBE 1977, 101ff; WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 54ff; alle mit Hinweisen auf VfSlg 3033/1956 ua). Da aber andererseits die Privatwirtschaftsverwaltung als nicht an die Kompetenzschranken der Gebietskörperschaften gebunden erachtet wird, gibt es nach der *Verfassungsrechtslage* im allgemeinen keine Aufgabenverteilung auf diesem Gebiet.

Auch soweit *Gesetzgebungskompetenzen* auf dem Gebiet der Privatwirtschaftsverwaltung ausnahmsweise bestehen (zB im Straßenwesen, Krankenanstaltenrecht, Fürsorge, Volkswohnungswesen uä), handelt es sich dabei – wie mehrfach hervorgehoben wurde – nicht um konkretisierte „Aufgaben" im finanzverfassungsrechtlichen Sinne, weil diesbezüglich nur Ermächtigungen und Schranken der Gesetzgebung, nicht aber konkrete Verfassungsaufträge vorliegen (SCHÄFFER 1979, 269 und unten VI.2 und 3). Derartige Gesetzgebungskompetenzen zur Privatwirtschaftsverwaltung sind aber zu beachten, wenn dadurch die Länder rechtlich verpflichtet werden können (zB bei geteilten Kompetenzen), weil insofern *„geteilte Verwaltungsverantwortung"* im Sinne einer teilweisen (zB durch Bundesgesetz) fremd determinierten Kostenverantwortung vorliegt (ERMACORA 1979, 20; oben IV.2.b).

Dasselbe gilt, wenn *Gemeinden* durch Bundes- oder Landesgesetz zu einer bestimmten Art oder konkreten Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung verpflichtet werden: Auch hier ist die Verwaltungsverantwortung nach der gesetzlichen Konkretisierung der „Pflichtaufgabe" zu bemessen (RILL/SCHÄFFER 1975, 48f; WENGER/HÖSS, in: Matzner 73f; STÄDTEBUND, Finanzausgleich 1979, 155ff).

Von diesen – finanzverfassungsrechtlich wenigstens noch grundsätzlich lösbaren – Fällen abgesehen, gilt aber im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung das Prinzip der *„autonomen Aufgabendefinition"* in absolutem Maße: Ob eine Privatwirtschaftsverwaltung (Förderung) als Aufgabe einer bestimmten Gebietskörperschaft anzusehen ist, hängt ausschließlich von der Förderungsgesetzgebung (und hierbei wieder größtenteils von der sogenannten „Selbstbindungsgesetzgebung") oder aber von der Aufnahme einer entsprechenden „Förderungsausgabe" in das Budget einer Gebietskörperschaft ab. Nach der derzeitigen *Verfassungspraxis* (siehe oben) macht es dabei keinerlei Unterschied, ob eine Förderungsaufgabe in einem speziellen Gesetz verankert ist oder auf Grund des allgemeinen Privatrechtes und des Budgetan-

satzes durchgeführt wird (vgl etwa die zahlreichen „Förderungsaktionen" in den Ländern bei SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983).

Insbesondere wäre es danach verfehlt, zwischen *„Pflichtaufgaben"* und *„freiwilligen Aufgaben"* der Privatwirtschaftsverwaltung (etwa nach dem Vorliegen einer *gesetzlichen* Fremd- oder Selbstbindung) für das Kriterium „ihre Aufgaben" im Sinne des § 2 F-VG zu unterscheiden (so aber: WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 60 und 73ff; dagegen mit Recht FRÖHLER/OBERNDORFER 1970, 31; OBERNDORFER, Eichler-FS 1977, 433ff). Es muß vielmehr davon ausgegangen werden, daß im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung die Bestimmung, ob und inwieweit eine Angelegenheit von Gebietskörperschaften als „öffentliche Aufgabe" besorgt wird, der *autonomen* demokratischen Kostenverantwortung überantwortet ist und die (Verbands-)*Kompetenzverteilung* – anders als im Bereich der Hoheitsverwaltung – keinerlei Schranken oder sonstige Hinweise (Ermächtigungen, Verpflichtungen oä) für den Gegenstand und Umfang der „Pflichtaufgaben" bietet.

Die Praxis hat aus dieser Verfassungslage das sogenannte *„Finanzausgleichsdilemma"* (THÖNI 1978, 39ff) abgeleitet. Da nach der Verfassung nicht feststehe, welche Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung in welchem Umfang den einzelnen Gebietskörperschaften zuzurechnen sei (Art 17 bzw 116 Abs 2 B-VG), könne auch das Kostentragungsprinzip (§ 2 F-VG) und die darauf gründenden Regelungen des primären und sekundären Finanzausgleiches (§ 4 F-VG) nicht angewendet werden, weil diese von einer verfassungsrechtlich determinierten Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften ausgingen (RUPPE 1977, 102). Die Konsequenz wäre daher, daß sich nicht die Mittelzuweisung nach der Aufgabenverteilung, sondern die Aufgabenerfüllung nach der Mittelzuweisung zu richten habe (THÖNI 1978, 40; SCHÄFFER, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 271f).

Wenngleich diese Eigenart der Finanzierung der Privatwirtschaftsverwaltung sich nur relativ von der autonomen „Aufgaben-Definition" der Gebietskörperschaften im Finanzausgleich unterscheidet (weil auch diese nicht durch die Kompetenzbestimmungen inhaltlich abschließend festgelegt wird, siehe unten VI.2 und 3), ist zuzugeben, daß die Privatwirtschaftsverwaltung durch ihre völlige Loslösung vom verfassungsrechtlichen Kompetenzbereich der Gebietskörperschaften im *Finanzausgleich* nach dem System der Abgabenzuweisung und der Transfers schwer zu objektivieren und finanziell zu quantifizieren ist. Daher muß an der prinzipiellen *Abgaben- und Ertragshoheit der Gebietskörperschaften* und an entsprechend elastisch bemessenen Anteilen der Finanzausgleichsmasse festgehalten werden, um dem in der Verfassung verankerten Grundsatz der autonomen Aufgabendefinition in diesem Bereich Rechnung zu tragen: Nur das Prinzip (inhaltlich unbestimmten) der *Ertragshoheit* – nicht aber *fremddeterminierte* Festlegung von „Pflichtaufgaben" – ist mit dem derzeitigen, in der Verfassungspraxis gehandhabten System der „Privatwirtschaftsverwaltung" vereinbar (VfSlg 3033/1956; 3919/1961; 6755/1972 ua).

d) Machtverteilung, Verflechtung und Konkurrenz in der Förderungsverwaltung

Die logische Konsequenz des verfassungsrechtlichen „Naturzustandes" in der Privatwirtschafts-(Förderungs-)Verwaltung ist, daß sich hier im freien Konkurrenzkampf letztlich eine Ordnung nach den reinen *Machtverhältnissen* in der Finanzordnung herstellt.

Unter diesem Gesichtspunkt ist aber der Bund in mehrfacher Hinsicht begünstigt: Er verfügt alleine über die Rechtsinstrumente der Abgabenteilung und Abgabenzuweisung; er hat unbegrenzte Transferhoheit gegenüber allen „inkorporierten" Gebietskörperschaften; er verfügt über die „großen" und „dynamisch" wachsenden Abgaben und hat sich in Ausübung dieser Rechtsmacht auch tatsächlich die weitaus größte und ausreichend elastische Finanzmasse gesichert (ca 70% im „primären" Finanzausgleich). Auf Grund dieser Ausgangslage hat sich der Bund in der Förderungsverwaltung ein erdrückendes Übergewicht verschafft, das noch weit über seine hoheitliche Zuständigkeitsanhäufung hinausgeht und die Selbständigkeit der Länder wie die Autonomie der Gemeinden gefährdet (WENGER, Korinek-FS 1972, 202f; BÖS, in: Schambeck 1980, 718; SMEKAL 1974, 214f; THÖNI 1978, 40f ua).

Dazu kommt, daß die Privatwirtschaftsverwaltung häufig nicht autonom geführt wird, sondern in Verflechtung mit anderen Gebietskörperschaften, Kammern, Banken ua. In diesen Verbundsystemen, die rechtlich zwar auf der formellen Gleichrangigkeit der Privatrechtssubjekte, wirtschaftlich aber auf der Herrschaft der finanzstärkeren Etats aufgebaut sind (THÖNI 1978, 40f), gelingt die Durchsetzung von Bedingungen und Auflagen, Auskunfts- und Kontrollrechten nach dem Prinzip der „Freiwilligkeit" und rechtlichen Selbstbeschränkung der empfangenden oder begünstigten Rechtssubjekte.

Wenngleich es Grenzen dieser durch Privatwirtschafts-(Förderungs-)Verwaltung gewonnenen umfassenden Rechtsmacht aus der Kompetenzverteilung und Grundrechtsordnung geben dürfte (SCHÄFFER, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 269 und 273; HÖSS, in: Wenger 1973, 266; FUNK/PERNTHALER 1982, 101ff), sind sie – wegen des Prinzips der Privatautonomie – sehr weit gesteckt und verfahrensrechtlich sehr schwierig durchzusetzen. Die in der Privatwirtschafts-(Förderungs-)Verwaltung verkörperte Staatsmacht verstärkt sich daher durch die Art ihrer Ausübung – auch wenn nicht an die hier stets drohenden Mißbräuche gedacht wird – gleichsam ständig selbst (besonders auch im Zusammenhang der damit gewonnenen Informationen und Daten; vgl FUNK/PERNTHALER 1982, 99ff).

Die verbreitetste und am dringendsten reformbedürftige Struktur der kompetenzübergreifenden Privatwirtschafts-(Förderungs-)Verwaltung ist schließlich das *ungeordnete Wuchern einer Vielzahl sich überschneidender und konkurrenzierender Förderungsaktionen aller Gebietskörperschaften.* Wenngleich auch in diesem „Förderwettbewerb" dem Bund ein überwältigendes Übergewicht zukommt (vgl dazu die jährlichen „*Subventionsberichte*" der Bundesregierung), haben die Länder und Gemeinden auf fast allen Gebieten der Wirtschafts-, Kultur-, Arbeitsmarkt-, Infrastruktur-, Wohnbau-, Gesundheits- und Sozialpolitik gleichfalls eine rege Förde-

rungstätigkeit entfaltet (vgl KOLB, ÖJT 1964, 59ff, 67ff, 95ff; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983; LEHNER/SOCHER 1982, 46, 55, 72ff; SCHWAB/LEHNER 1981, 171ff; SMEKAL/THÖNI und WENGER/HÖSS/FRANZ, in: Matzner 1977, 100ff und 128ff; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 143).

Eine verfassungsrechtliche Abgrenzung dieser verschiedenen Förderungsaktivitäten gibt es nicht; doch bemüht man sich in letzter Zeit in zunehmendem Maße um regionale Abgrenzungskriterien (RUPPE 1977, 104f; PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 79; WENGER, ÖZW 1983, 65 und die dort angeführten Hinweise auf nach regionalen Kriterien abgegrenzte Bundesgesetze, -richtlinien und -erlässe; BINDER, ÖZW 1977, 77ff). Die in dieser Untersuchung vorgeschlagene Verfassungsreform der *Privatwirtschaftsverwaltung* wird gleichfalls auf territoriale Abgrenzungskriterien zurückgreifen (VIII.2 und 3).

e) Die Privatwirtschaftsverwaltung als „tertiärer Finanzausgleich"

Die Instrumente der Privatwirtschaftsverwaltung werden in zunehmendem Maße dazu benutzt, Aufgaben oder Projekte zu finanzieren, die in den Zuständigkeitsbereich oder zumindest in die Finanzverantwortung anderer Gebietskörperschaften fallen. Dazu zählen insbesondere *Vorfinanzierungen von Bundesaufgaben* in den Ländern, die an rascher Verwirklichung interessiert sind (zB Bundesstraßen, Bundesbahn und deren Anlagen, Bundesschulen, Universitäten, sonstige Bundesgebäude ua). Es kann aber auch von den Ländern und Gemeinden *Leasingfinanzierung* (THÖNI 1978, 30) oder sonstige *Mitfinanzierung* verlangt oder angeboten werden (SMEKAL/THÖNI, in: Matzner 99ff; WENGER/HÖSS/FRANZ, ebenda 128ff; BGBl 1982/591; THÖNI 1978, 32ff uva).

Ein weites Feld privatrechtlicher Kosten- und Mittelverschiebung zwischen den Gebietskörperschaften eröffnet sich durch die Errichtung von (gemischten) *Sondergesellschaften* (zB Straßenbaugesellschaften), *Vereinen* und *Fonds* (vgl insbesondere die Universitäts-, bzw Hochschulfonds, Schulfonds, Siedlungsfonds ua; SMEKAL 1977, 45ff, 52ff). Umgekehrt kann sich der Bund mit Hilfe derartiger privatrechtlicher Formen an Vorhaben und Finanzierungsinstrumenten der Länder und Gemeinden beteiligen, insbesondere im Rahmen von regionalen Schwerpunkts- oder Entwicklungsprojekten (zB nach den Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zwischen Bund und einzelnen Ländern, *7. Föderalismusbericht* 54f und 190ff).

Alle diese privatrechtlichen finanziellen Transfers (siehe oben IV.1.g) verändern oder überlagern den „primären" und „sekundären" Finanzausgleich, ohne daß irgendeine Schranke oder auch nur eine generelle Leitlinie dieser Fremd- und Mischfinanzierungen sichtbar wäre. Dadurch werden die Einrichtungen des „offiziellen Finanzausgleichs" und die hinter ihnen stehenden verfassungsrechtlichen Prinzipien der selbständigen Aufgaben/Ausgabenverantwortung und der Finanzausgleichsgerechtigkeit (siehe oben IV.2.a bis c) relativiert und von einer breiten Masse „grauer" Finanzausgleichsinstrumente und -regelungen überlagert. Die Beseitigung dieses Zustandes stellt eines der wichtigsten Reformziele der österreichischen Finanzordnung dar (RUPPE 1977, 211ff; THÖNI 1978, 42ff und 55ff; unten VIII.5).

V. Grundzüge des geltenden Finanzausgleichs

1. Allgemeine Struktur

a) Begriffliche Abgrenzungen

Im folgenden soll die rechtliche Durchführung der im vorigen Abschnitt dargestellten Finanzverfassung charakterisiert werden. Im Sinne der verfassungsrechtlichen Systematik – vor allem des grundlegenden Gegensatzes von B-VG und F-VG – wird dabei nur der sogenannte „passive Finanzausgleich" (siehe oben I.2.a) behandelt, dh die Arten der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Diese finanzausgleichsrechtliche Begrenzung bietet sich nicht nur im Hinblick auf die positivrechtliche Systematik von F-VG und FAG an, sondern ist auch wissenschaftsökonomisch gerechtfertigt, weil die verfassungsrechtliche Dogmatik der *Aufgabenverteilung* – wegen der bekannten „Asymmetrien" von Staatsverfassung und Finanzverfassung in Österreich (BÖS, in: Schambeck 1980, 721ff) – andere Probleme, Begriffe und Methoden hat als die Dogmatik des Finanzausgleichsrechts. Freilich handelt es sich dabei nur um eine verschiedene *Schwerpunktsbildung* der Untersuchung, weil weder die Aufgabentrennung, noch die allgemein gültigen Verfassungsprinzipien (zB politischer Prozeß, Staatszielbestimmungen, Organisationsnormen, Gesetzmäßigkeitsgrundsatz uä) aus dem Finanzausgleichsrecht sinnvoller Weise eliminiert werden können.

Unter dieser notwendigen Einschränkung befindet sich die vorliegende Untersuchung durchaus im Einklang mit der herrschenden finanzrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Dogmatik, die durchwegs unter „Finanzausgleich" schwergewichtig oder ausschließlich die *finanziellen Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften* (Abgabenzuweisung, Abgabenteilung, Transfers) behandelt (WISSGOTT 1973; SMEKAL 1974; MATZNER 1977; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980; PFAUNDLER 1931; SCHACHNER-BLAZIZEK 1967; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 121ff; SCHWARZER, ÖZW 1982, 110 und 1983, 8 ua).

Mit dieser Ausgrenzung ist auch klargestellt, daß die Finanzbeziehungen zu Rechtsträgern außerhalb der Gebietskörperschaften (Bürger, Fonds, Sozialversicherungsträger uä) hier nicht behandelt werden, wenngleich diese in anderen Abschnitten einbezogen werden. Auch darin liegt nur eine bestimmte, aus der Sache begründete Darstellungsbegrenzung der Rechtsbeziehungen des geltenden Finanzausgleichs und keine Vernachlässigung oder Abwertung dieser wesentlichen Bereiche der öffentlichen Finanzen, die vor allem in den reformorientierten Kapiteln (VI.6 und VIII.3) zur Sprache kommen werden.

b) Rechtsform und politische Konventionalregel

„Der" Finanzausgleich, dh die relativ vollständige und geschlossene Kodifizierung der finanzausgleichsrechtlichen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden, ist formell ein befristetes *Bundesgesetz* gemäß § 3 F-VG für die *„Finanzausgleichsperiode"*. Diese betrug anfangs nur ein Jahr, später

drei und fünf Jahre (vgl WISSGOTT 1973, 20ff und 159ff) und wurde schließlich auf sechs Jahre verlängert (seit FAG 1967), wenngleich häufig während der Finanzausgleichsperiode Änderungen innerhalb und außerhalb des FAG durchgeführt werden. Derzeit gilt das FAG 1979, dessen Geltung mit 31. 12. 1984 begrenzt ist (§ 23 Abs 1). Die wichtigsten Änderungen des FAG 1985 – das bis 1989 gelten soll – und des ihm zugrundeliegenden „Finanzausgleichspaktums" – werden im *Anhang* dieses Buches dargestellt. Für den Fall, daß zum Zeitpunkt des Außerkrafttretens kein neuer Finanzausgleich in Kraft tritt, ist eine Übergangsregelung auf Grund des bestehenden Systems für vier Monate vorgesehen (§ 23 Abs 2 FAG). Nach der ständigen Judikatur des VfGH kann der Finanzausgleich durch ausdrückliche Novellen, aber auch durch Sonderregelungen außerhalb des Finanzausgleichs (zB in Steuergesetzen oder Sachregelungen) abgeändert und ergänzt werden (VfSlg 7720/1975; 8578/1980).

Obwohl das FAG sich *rechtlich* in keiner Weise von anderen Bundesgesetzen unterscheidet und insbesondere die *„Verhandlungspflicht"* des Bundes (§ 5 FAG) keinerlei Rechtsfolgen auslöst und auf die Neuerlassung eines FAG nach Ablauf der Finanzausgleichsperiode gar nicht anwendbar ist, besteht eine, seit 1948 strikt eingehaltene politische Konventionalregel, daß „der" Finanzausgleich und alle wesentlichen Änderungen der Länder- und Gemeindefinanzen (nicht der „ausschließlichen" Abgaben) nur im Einvernehmen aller Gebietskörperschaften durchgeführt werden sollen. Entsprechend scharf zurückgewiesen wurde daher auch der Entwurf eines neuen *Haushaltsverfassungsgesetzes* des BM für Finanzen, soweit er einseitige Kürzungsmöglichkeiten von Länder- und Gemeindeanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben durch die Bundesregierung aus konjunkturpolitischen Gründen vorsieht und sich insofern nicht auf die *Bundesanteile* beschränkt (so noch der Initiativantrag 3/A vom 31. 5. 1983; Beschluß der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 4. 4. 1984).

Dem Finanzausgleich liegt daher regelmäßig das sogenannte *„Finanzausgleichspaktum"* zugrunde (vgl dieses für das *geltende* FAG abgedruckt im 3. FÖDERALISMUSBERICHT 107ff und 196ff; für das FAG 1985 den *Anhang* dieses Buches), das die wesentlichen Bestimmungsstücke der Einigung der Finanzausgleichspartner enthält. Rechtlich hat diese Vereinbarung – ähnlich wie die Beschlüsse der ÖROK, der Paritätischen Kommission, der Ausschüsse in der Organisation der Umfassenden Landesverteidigung, die „Stabilisierungsabkommen", Koalitionsvereinbarungen uva – den Charakter eines (politischen) „gentlemen's agreement", dh einer wechselseitigen politischen Zusage, vereinbarungsgemäß zu handeln. Die Hauptverpflichtung politischer Art trifft im Falle des Finanzausgleichspaktums den Bund, der sich verpflichtet (ohne Rechtsbindung), zunächst den Einigungszwang anzuerkennen und sodann das Ergebnis der Einigung unverändert in rechtlich verbindliche Form zu bringen.

Allerdings sind diese „politischen" Verpflichtungen zur Kooperation – die offenbar als Preis für die absolute rechtliche Vormachtstellung des Bundes im Finanzausgleichsrecht empfunden werden (so schon PFAUNDLER 1931; VAN DER

BELLEN 1980 ua) – überlagert von einer starken rechtlichen und politischen Vormachtstellung des Bundes in allen Verhandlungen. Diese Verhandlungen sind für Länder und Gemeinden geprägt durch die Notwendigkeit des Einigungszwanges unter der drohenden Alternative einer *einseitigen „Erlassung"* des FAG durch den Bund bei Nichteinigung und stellen daher – verhandlungsstrategisch gesehen – periodische *„Unterwerfungsverträge"* dar, in denen der Bund seine Vorstellungen und Interessen mit Hilfe der relativ autonomen „niederen Gebietskörperschaften" verwirklicht (Prinzipal-Agent-Ansatz; vgl BÖS, in: Schambeck 1980, 726f). Auch das hinkende *Drei-Partner-System* (IV.1.a) wirkt sich im Ergebnis eher zugunsten der Vormachtstellung des Bundes aus, weil auf diese Weise der Bund in die Rolle des Schiedsrichters und „Beschützers" der schwächeren Gebietskörperschaften gedrängt wird.

Das politische Übergewicht des Bundes wird schließlich noch dadurch verstärkt, daß ihm – als Alleinverhandler – eine Vielzahl von Gebietskörperschaften gegenübertritt, deren Interessen innerhalb derselben Ebene zwischen den Ebenen *stark gegensätzlich* sind. Die institutionellen Probleme der *Vertretungsbefugnisse* der Gebietskörperschaften – insbesondere auf Gemeindeebene – sollen an dieser Stelle nicht erörtert werden, da sie Gegenstand von grundsätzlichen Reformüberlegungen bilden werden (VI.5). In ihrer gegenwärtigen heterogenen Organisationsform und Legitimationsbasis sind die Vertretungen der „niederen Gebietskörperschaften" nicht einmal politisch, geschweige denn verfassungsrechtlich als *gleichrangige* Verhandlungspartner des Bundes im Finanzausgleich anzusprechen. Auch darin liegt sicherlich ein Grund für die Vormachtstellung des Bundes in den Finanzausgleichsverhandlungen und ein wichtiger Reformansatz einer föderalistischen Neuordnung (VI.5).

c) Inhalt des Finanzausgleiches

Das FAG regelt – wie sein voller Titel treffend ausdrückt – ein buntes Gemisch finanzausgleichsrechtlicher Regelungen, die dem weiten Spektrum der Regelungsbefugnisse des Bundesgesetzgebers nach dem F-VG entsprechen. Nach den Regelungsbereichen und noch mehr in den Einzelregelungen ist die Grundlinie des FAG kasuistisch und stark traditionell: Eingelebte Strukturen und „Errungenschaften" der Gebietskörperschaften lassen sich – da der Finanzausgleich jeweils das Ergebnis von komplizierten Verhandlungslösungen darstellt – nur sehr schwer verändern (BÖS, in: Schambeck 1980, 720f; VAN DER BELLEN 1980, 75).

Der österreichische Finanzausgleich hat zunächst – entsprechend der oben dargestellten Verfassungslage – die Funktion einer *einfachgesetzlichen* Abgabenzuweisung und Abgabenteilung und bestimmt dadurch nicht nur die Kompetenzverteilung im Abgabenwesen, sondern auch die *Systementscheidung* zwischen Steuerverbund- und Trennsystem oder den Anteilen beider in einem Mischsystem (siehe zu den Begriffen oben I.2.b). Der österreichische Finanzausgleich ist gegenwärtig überwiegend nach dem Verbundsystem, nur im Bereich der Gemeindeabgaben mit nennenswerten Einschlägen des Trennsystems organisiert. Im Steuerverbund wiederum bestimmt das FAG nicht nur die Teilung zwischen Bund und Ländern, son-

dern auch weitgehend die *Gemeindeanteile,* worin eine Inkonsequenz sogar unter der reduziert-föderalistischen Systematik des „Ebenen"-Denkens der Finanzordnung liegt.

Eine weitere Systementscheidung trifft das FAG in der Abgrenzung der Anteile des *Abgabenteilungs-* und des *Dotationssystems* (direkte und indirekte Transfers, siehe oben IV.1.g und Tabelle 1) am Finanzausgleich. Nur das erste kann wenigstens begrifflich dem Bundesstaat zugeordnet werden, während das *Dotationssystem* dessen Überlagerung oder Überwindung durch einheitsstaatliche Finanzierungsformen bedeutet (siehe oben III.3 und 4). Daß dem *einfachen Bundesgesetzgeber* (und im „tertiären Finanzausgleich" sogar der *Bundesverwaltung*!) auch noch diese Grundsatzfrage der föderalistischen Finanzordnung überantwortet wird (§ 3 Abs 1 F-VG), ist eine der schwerwiegendsten Strukturmängel der Finanzverfassung der Zweiten Republik, deren Weiterbestand nicht mehr länger mit der Unsicherheit über das weitere Schicksal der übergeleiteten Finanzordnung des „Großdeutschen Reiches" begründet werden kann, wie dies als Übergangslösung im Jahre 1948 noch hingehen mochte (PFAUNDLER 1958, 18ff; 510 und 511; BlgNR 5. GP).

Neben den „öffentlich-rechtlichen Transfers" des FAG (Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse, Kostentragungsbestimmungen abweichend vom Grundsatz der Selbstträgerschaft) kennt die Staatspraxis auch noch besondere gesetzliche Regelungen von Zuschüssen, Beiträgen, Umlagen uä, sowie Vereinbarungen nach Art 15a B-VG über besondere Finanzierungssysteme als Instrumente des *„sekundären"* Finanzausgleiches, auf die in der Folge näher eingegangen wird. Als *„tertiärer Finanzausgleich"* wird in dieser Untersuchung schließlich der Komplex privatrechtlicher oder „bloß budgetmäßiger" Finanzierungssysteme bezeichnet, welche ebenfalls den Finanzausgleich und das ihm zugrundeliegende Prinzip des Zusammenhanges von Aufgaben- und Kostenverantwortung durch Fremd-, Vor- und Mitfinanzierung überlagern (IV.3.e). Wenn dieser Bereich überhaupt gesetzlich geregelt ist, so in der Regel durch „Statutar"-(Selbstbindungs-)Gesetze und nicht durch formelles Finanzausgleichsrecht.

Das FAG erfaßt also nur den *Hauptteil der Finanzierung öffentlicher Aufgaben* – auch die Schulden- und Vermögensverwaltung der Gebietskörperschaften ist ausgeklammert – was im Hinblick auf die hier immerhin noch „politisch" gewahrte Parität der Gebietskörperschaften bedenkliche Rückschlüsse auf das tatsächliche Maß an Abhängigkeiten und unüberschaubaren finanziellen Verflechtungen der Gebietskörperschaften zuläßt.

d) Vertikaler – Horizontaler Finanzausgleich

Die in der Finanzwissenschaft getroffene Unterscheidung zwischen „vertikalem" und „horizontalem" Finanzausgleich (siehe oben I.2) ist im österreichischen Finanzausgleichsrecht verwischt (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 133: „vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt"). Das FAG baut in seine Regelungen der Abgabenteilung sowohl vertikale als auch horizontale Ausgleichsvorgänge ein und benutzt die Instrumente der Transfers ebenfalls in beiden Funktionen des

Finanzausgleichs. Diese Technik entspricht der „deutschen Tradition" des Finanzausgleiches (BÖS 1971 unter Hinweis auf HEDTKAMP, SCHMÖLDERS ua).

Dennoch wird aus darstellungsökonomischen Erwägungen im folgenden an der Teilung zwischen „vertikalem" und „horizontalem" Finanzausgleich festgehalten, weil dadurch das Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander und damit der eigentliche föderalistische Gehalt der Finanzordnung besser zum Ausdruck kommt. Bemerkenswert ist, daß der *Bund* in Österreich nicht nur den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern *zur Gänze* regelt (vgl dagegen die Lage in der Schweiz – Art 42ter BV und Deutschland: Art 107 GG), sondern auch auf den horizontalen Finanzausgleich *zwischen den Gemeinden* einen bestimmenden Einfluß ausübt und den Ländern insofern nur Ausführungs- und Ergänzungsfunktionen im Sinne des „Prinzipal-Agent-Ansatzes" überläßt (SCHWARZER, ÖZW 1982, 110; 1983, 8; GANTNER 1978; GRAF, ÖZP 1977, 345ff; REISINGER, ÖGZ 1959/18, 3ff; BRANDL, ÖGZ 1978, 4ff ua).

2. Der Vertikale Finanzausgleich

Im „vertikalen Finanzausgleich" verteilt der Bundesgesetzgeber Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als „Ebenen" *(Primärer Finanzausgleich)* und korrigiert die finanziellen Auswirkungen dieser Aufteilung durch direkte und indirekte Transfers *(Sekundärer Finanzausgleich)*. Streng genommen dürfte man nur beim Finanzausgleich zwischen Staat (Bund, Länder) und Gemeinden von *„vertikal"* sprechen, doch soll der Ausdruck wegen des allgemeinen Sprachgebrauches hier weiter auch für das Verhältnis Bund-Länder verwendet werden.

Ein bestimmtes Verhältnis zwischen beiden konträren Systemen des vertikalen Finanzausgleiches legt die Verfassung nicht fest (§§ 2 bis 4 F-VG), wenngleich man aus dem bundesstaatlichen Prinzip einen *Vorrang des primären Finanzausgleiches* – der ja allein Ertragshoheit und selbständige Kostenverantwortung vermittelt – ableiten müßte (510 BlgNR 5. GP, 5).

a) Die Einordnung der Abgaben in die staatsrechtlichen Haupt- und Unterformen

Das FAG – als befristetes und jeweils neu in Kraft tretendes Gesetz – findet in der Regel einen rechtlich eingelebten und stabilen Bestand an Abgaben, Abgabenrecht und Abgabenerträgen vor, auf den es Bezug nehmen kann. Die Einordnung der Abgaben geschieht daher höchst lapidar durch Aufzählung von „Namen" oder sonstigen Kurzbezeichnungen von konkreten Abgaben unter den einzelnen staatsrechtlichen Abgabenformen (§§ 6, 7, 12 bis 14 FAG). Hinter dieser finanzrechtlichen Stenographie eigener Art verbergen sich höchst komplexe Rechts- und Verfassungsvorgänge, die oft nur für den Eingeweihten nach Intensivstudium als Probleme erkennbar, geschweige denn eindeutig lösbar sind.

Zunächst steht fest, daß die im FAG verwendeten Bezeichnungen von Abgaben in der Regel auf *einfachgesetzliche* Abgabenregelungen verweisen, die die betreffende

Abgabe zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des FAG in einer bestimmten Weise regeln. Die Judikatur des VfGH, wonach Gesetze auch weiter gelten, wenn ihre Kompetenzgrundlage außer Kraft tritt (VfSlg 4570/1963; 4939/1965), dürfte auf Abgabengesetze wegen der besonderen (befristeten) Kompetenzbegründung und der ausdrücklichen Übergangsvorschrift des § 23 Abs 2 FAG *nicht* anwendbar sein. Die Bezugnahme auf einfachgesetzliche Regelungen hat verfassungsrechtliche Konsequenzen insofern, als die durch die Einreihung in die staatsrechtlichen Haupt-(Unter-)Formen begründeten *Kompetenzen* des Bundes oder der Länder nach der *Versteinerungstheorie* durch die Rechtsbegriffe und das Rechtssystem der betreffenden einfachgesetzlichen Abgabenregelungen inhaltlich abgegrenzt werden, sodaß während der Geltung des FAG nur mehr „intrasystematische Fortbildungen" der betreffenden Abgabe durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber möglich sind (FUNK/PERNTHALER 1982, 90f). Bei der Anwendung der Versteinerungstheorie im Finanzrecht ergeben sich aber schwerwiegende Probleme bei der Wahl des *Versteinerungszeitpunktes* (SCHWARZER, ÖZW 1982, 114; VfSlg 5978/1969; 9280/1981), weil die Zuständigkeiten periodisch immer wieder neu begründet werden.

Für den Bundesgesetzgeber ist dieses Problem freilich insofern entschärft, als er durch die Identität von Abgaben- und Finanzausgleichsgesetzgeber verfassungsrechtlich – ohne Bedachtnahme auf das FAG – ohnedies zu jeder Art von Abgabengesetzgebung berufen ist. Daß diese Konsequenz der abgabenrechtlichen Allzuständigkeit des Bundes nicht nur verfassungsdogmatisch und verfassungspolitisch, sondern auch finanzpolitisch unerträglich ist, liegt auf der Hand: Durch die jederzeit frei mögliche Änderung des praktisch fast allein maßgeblichen Bundes-Steuerrechts wird das gesamte künstlich ausgeklügelte Abgabeneinordnungs- und Abgabenteilungssystem des FAG relativiert, ohne daß den „Partnern" des Bundes im Finanzausgleich irgendein Einfluß auf die Abänderungsvorgänge zustünde.

Noch komplizierter wird die Rechtslage, wenn der Bund sich nicht oder nicht mehr erhobene Abgaben dadurch „*vorbehält*", daß er sie unter die ausschließlichen oder gemeinschaftlichen Bundesabgaben einordnet. Handelt es sich dabei um „*außer Hebung gesetzte*" Abgaben – wie derzeit den sogenannten „Kulturgroschen" – so kann zur Auslegung der Bundeszuständigkeit immerhin noch auf das seinerzeitige Abgabengesetz (hier: Kulturgroschengesetz, BGBl 1949/191) zurückgegriffen werden. Ist aber die Abgabe überhaupt noch nie Gegenstand rechtlicher Regelung gewesen – wie derzeit die sogenannte „*Energieverbrauchsabgabe*" – so ist wohl in Wahrheit überhaupt noch kein Kompetenz*tatbestand* begründet, weil weder der Steuergegenstand, noch die Bemessungsgrundlage, noch das Steuerausmaß im einzelnen festgelegt ist (WISSGOTT 1973, 82), sodaß das „System" und die rechtlichen Art- und Gattungsbegriffe der betreffenden Steuermaterie verfassungsrechtlich unbestimmbar bleiben und eine Auslegung des betreffenden Kompetenztatbestandes nicht möglich ist.

Abgesehen davon scheint der „Vorbehalt" von nicht eingehobenen Abgaben durch den Bund – wenngleich er in Österreich Tradition hat (PFAUNDLER 1931, 48ff)

– nach der neueren Rechtsprechung (VfSlg 7995/1977) eindeutig *verfassungswidrig:* Die mehrmalige Bezugnahme auf den ,,*Ertrag*" von Abgaben in § 6 F-VG stellt klar, daß der Bundesgesetzgeber unter die ,,staatsrechtlichen Abgabenformen" – an die er gebunden ist – nicht Abgaben *ohne Ertrag* einordnen kann, sondern mit dieser Abgabenform (die möglicherweise überhaupt den ,,Abgabe"-Begriff des F-VG sprengt) eine neue, in § 6 F-VG nicht vorgesehene ,,staatsrechtliche Haupt-(Unter-)Form" geschaffen hat.

Dabei ist im Sinne der Verfassungsrechtsprechung (VfSlg 3742/1960; 4308/1962; 5859/1968) zu beachten, daß im ,,*System der Finanzverfassung*" auch das *selbständige Abgabenerfindungsrecht* der Länder begründet ist, sodaß eine ,,außerordentlich enge" Auslegung der Bundeskompetenzen zur Verteilung der Besteuerungsrechte geboten erscheint (KLECATSKY/MORSCHER 1982, 816 unter Hinweis auf RUPPE 1977, 48ff ua). Aus denselben Erwägungen war auch die – trotz VfSlg 7995/1977 – bis zur FAG-Novelle 1981 fortgesetzte Praxis des FAG verfassungswidrig, neben einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe eine ausschließliche Bundesabgabe vom selben Besteuerungsgegenstand zu erheben (Mineralölsteuer – Bundesmineralölsteuer; vgl BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 130 und die Aufhebung der Bundesmineralölsteuer durch BGBl 1981/597).

Im übrigen zeigt sich die totale (inhaltliche) Abhängigkeit des FAG von der in den Steuergesetzen des Bundes sich manifestierenden Bundes-Steuerpolitik nicht nur in den einzelnen Abgabenarten der Gruppen der ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die fast immer *während* einer FAG-Periode neu oder umgestaltet werden und in dieser Form vom FAG zu rezipieren sind. (Beachte dazu die Unverfrorenheit, mit der das VfGH ErkSlg 7995/1977 durch Änderung des FAG in Art II BGBl 1978/138 gegen den Willen der mitbetroffenen Länder korrigiert wurde; 2. FÖDERALISMUSBERICHT 1978, 133.)

Auch die Art der Einreihung der ,,großen" und ,,elastischen" Abgaben (zB Einkommens-, Lohn-, Umsatz-, Verkehrs- und Verbrauchssteuer), die zudem steuerpolitisch die wichtigsten Lenkungsmittel darstellen, begünstigt den Bund: Neben den ertragreichen ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Voranschlag 1984: zusammen 307 Mrd S), treten an Ergiebigkeit, Sicherheit des Aufkommens und Elastizität des Abgabenertrages alle anderen Abgabenarten weit in den Hintergrund (siehe Tabelle 2). Daraus hat die vorliegende Untersuchung die Konsequenz gezogen, daß jede realitätsbezogene Verfassungsreform im Finanzwesen an diese.eingelebten konkreten *Steuerarten* – und nicht an einer abstrakten Abgabenhoheit der Länder (auf die der Bund gerne verweist) – anzuknüpfen habe (siehe VI.4 und VII.2).

b) Die ausschließlichen, gleichartigen und Zuschlags-Abgaben

Unmittelbare und ausschließliche *Ertragshoheit* (für Bund und Länder auch: Abgabenhoheit) nach dem ,,Trennsystem" (siehe oben I.2.b) vermitteln ausschließliche, gleichartige Abgaben und die Zuschlagsabgaben, wobei die beiden letzten Abgabenarten allerdings von der ,,Ermächtigung" des Bundes (gegenüber Ländern

und Gemeinden) oder des Landes (gegenüber den Gemeinden) abhängig sind (§ 8 Abs 2 und 3 F-VG).

Kennzeichnend für die gegenwärtige Struktur des Finanzausgleiches ist, daß die *ausschließlichen Abgaben des Bundes* überaus zahlreich (gemäß § 6 FAG: 41 Abgaben oder Abgabengruppen!) und ertragreich sind (WISSGOTT 1973, 31ff gibt einen instruktiven Überblick über die Ausweitung bis 1973, die seitdem noch weiter fortgeschritten ist; Ertrag dieser Abgaben siehe *Tabelle 2*). Aber auch die ausschließlichen Abgaben *der Gemeinden* haben noch immer eine gewisse praktische Bedeutung (siehe *Tabelle 2*), während die *ausschließlichen Abgaben der Länder* (§ 14 Z 2 bis 6, 9, 14, 16 FAG) fast bedeutungslose Bagatellabgaben sind, die kaum mehr als 0,6% des Gesamtaufkommens an öffentlichen Abgaben, etwa 2 bis 4% der Einnahmen der Länder im *primären* Finanzausgleich und nur 1,3% ihrer ordentlichen Einnahmen überhaupt ausmachen (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 133, 140, 142; leicht andere Prozentsätze bei SMEKAL, in: Matzner 1977, 268).

Dagegen decken die *Gemeinden* im Bundesdurchschnitt noch immer etwa 45% ihrer Abgaben durch Einkünfte aus den ausschließlichen Gemeindeabgaben und 56% aus Ertragsanteilen (SCHWARZER, ÖZW 1982, 111), wobei allerdings in den einzelnen Gemeinden dieses Verhältnis – je nach Ertragslage – sehr stark schwanken kann und unter Umständen der Anteil an Einkünften aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben bis 70% ansteigt (BAUER/BRANDL, ÖGZ 1982, 426ff).

Bezeichnend für die Struktur des geltenden Finanzausgleiches erscheint auch, daß es wohl eine gleichartige Abgabe von *Bund und Gemeinde* von einiger Bedeutung gibt – die übrigens auch der Bund für die Gemeinden erhebt und verwaltet (§ 7 Abs 3 F-VG!) – (Bundesgewerbesteuer – Gewerbesteuer/Lohnsummensteuer – § 13 FAG; Ertrag dieser Abgaben siehe *Tabelle 2*), dagegen keine einzige gleichartige *Bundes- und Landesabgabe!*

Von geradezu lächerlicher Geringfügigkeit sind schließlich die noch in der Ersten Republik bedeutsamen *Zuschlagsabgaben* der Länder (Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten gemäß § 12 FAG, die für alle Länder zusammen nicht einmal Hundertstel-Promillgrenzen der ausschließlichen oder gemeinschaftlichen Bundesabgaben erreichen; siehe *Tabelle 2*).

Insgesamt zeigen alle ausschließlichen und gleichartigen Abgaben gegenüber den überaus aufkommensdynamischen *gemeinschaftlichen* Bundesabgaben eine deutlich sinkende Tendenz, wobei diese Entwicklung an den selbständigen Gemeindeabgaben am stärksten voranschreitet: Von 1959 bis 1978 sank der Anteil der selbständigen Abgabeneinhebung der Gemeinden von 10,4% auf 7,3% der Gesamtabgaben und stieg fast in gleichem Maß der Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 139f). Für die Gemeinden ist diese Entwicklung nicht nur im Hinblick auf die grundsätzliche Relativierung ihrer Finanzautonomie fatal, sondern bewirkt auch wegen der „nahezu eindimensionalen Verteilungsregelung der Ertragsanteile im FAG" (SCHWAR-

ZER, ÖZW 1982, 111) schwerwiegende allokationspolitische Nachteile, auf die im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs zurückzukommen sein wird.

Tabelle 2

Abgabenarten (Erträge 1980 in Mrd S)

I. Ausschließliche Bundesabgaben	**90,0**
a) bestimmte Einkommen- und Vermögenssteuern sowie zweckgebundene Beiträge (§ 6 Abs 1, darunter: Körperschaftssteuer 9,6, Vermögensteuer 3,4, Wohnbauförderungsbeitrag 2,9, Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleich 19,2)	36,3
b) spezielle Verbrauchsteuern (§ 6 Abs 2, darunter: Tabaksteuer 7,1, Bundesmineralölsteuer 12)	19,3
c) Gebühren- und Verkehrsteuern (§ 6 Abs 3, darunter: Stempel- und Rechtsgebühren 3,6, Gerichtsgebühren 1,4, Versicherungssteuer 1,8)	10,3
d) Einfuhr- und Monopolabgaben (§ 6 Abs 4, darunter: Zölle 3,2, Branntweinmonopol 0,2)	3,7
e) zweckgebundene Anteile und Abgeltungen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (§ 7 Abs 2 und 3, darunter: Anteil für Wohnbauförderung, für Katastrophenfonds, für Familienlastenausgleich und Wasserwirtschaftsfonds 12,0)	20,4
II. Zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilte Abgaben	**170,3**
a) Gemeinschaftliche Bundesabgaben (§ 7 Abs 1, darunter: Veranlagte Einkommensteuer 15,9, Lohnsteuer 46,5, Umsatzsteuer 81,6, Abgabe von alkoholischen Getränken 1,9, Kraftfahrzeugsteuer 2,7)	155,0
b) Zuschlagsabgaben der Länder zu einer Stammabgabe des Bundes (§ 12, Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten)	0,006
c) Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand (§ 13, Bundesgewerbesteuer 5,0, Gewerbesteuer [vom Gewerbeertrag und -kapital] 5,1, Lohnsummensteuer 5,1)	15,3
III. Ausschließliche Landesabgaben	**2,6**
a) Abgaben, die den Ländern durch Bundesgesetz überlassen werden (§ 14 Abs 1, darunter: Feuerschutzsteuer 0,3, Anzeigenabgaben 0,4)	2,3
b) Landesabgaben auf Grund des impliziten Abgabenerfindungsrechtes der Länder (darunter: Dienstgeberabgabe für den Wiener U-Bahnbau 0,26)	0,3
IV. Ausschließliche Gemeindeabgaben	**11,9**
a) Abgaben auf Grund freien Beschlußrechtes nach bundesgesetzlicher Ermächtigung (§ 15, darunter: Grundsteuer 2,5, Abgabe vom Verbrauch von Speiseeis und Getränken 2,9, Gemeindegebühren 4,9)	10,7
b) Abgaben, die den Gemeinden von Bund oder Ländern überlassen werden (§ 14 Abs 2)	1,2

Quellen: FAG 1979 (auf dieses Gesetz beziehen sich auch alle Paragraphenangaben der Tabelle); ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT (Hg): Gebarungsübersichten 1980 (Bundesländer, Gemeindeverbände und Gemeinden), Wien 1982.

Insgesamt zeigt so das Bild der selbständigen Abgaben (ausschließliche, gleichartige und Zuschlags-Abgaben) nach dem geltenden Finanzausgleich die in dieser Untersuchung immer wieder hervorgehobene einheitsstaatlich-dezentralistische Grundstruktur: Neben den selbständigen Bundesabgaben haben nur die selbständigen Gemeindeabgaben einige praktische Bedeutung, während die vom FAG „zugestandenen" (§ 23 Abs 2 FAG) Besteuerungsrechte der Länder historische Erinnerungsposten ohne realen finanzpolitischen Wert sind. Auf die historischen Gründe dieser, für einen Bundesstaat unerträglichen Verteilung der Abgabenhoheit unter praktischem Ausschluß der Länder wurde bereits oben hingewiesen (III.3 und 4); die vorliegende Untersuchung wird daran konkrete Reformvorschläge knüpfen (VI.5 und VII.3 und 4).

Im Zusammenhang mit den selbständigen Abgaben der Länder und Gemeinden sind auch noch die – außerhalb des FAG stehenden – Abgaben auf Grund des *„Abgabenerfindungsrechts"* der Länder zu erwähnen. Diese haben – wie oben angeführt – ihre rechtliche Wurzel „im System des F-VG" und nicht etwa in der bloß demonstrativen Aufzählung der Landes-(Gemeinde-)Abgaben in § 14 FAG (RUPPE 1977, 48ff; VfSlg 4308/1962; 5859/1968). Praktisch haben die Abgaben auf Grund des Abgabenerfindungsrechts der Länder – mit Ausnahme der Wiener U-Bahn-Steuer – kaum eine finanzpolitische Bedeutung für die Einnahmen der Länder oder Gemeinden (siehe die Beispiele solcher Abgaben bei RUPPE 1977, 63; zum Abgabenertrag: *Tabelle 2*).

Die Gründe hierfür sind vor allem vom Bund zu verantworten (Ausschöpfung aller möglichen Steuerquellen; finanzausgleichsrechtlicher „Vorbehalt" nicht erhobener Abgaben; schwerwiegende Eingriffs- und Einflußmöglichkeiten auf Landesabgaben, Zentralisierung der Abgabengesetzgebung und -verwaltung ua; siehe RUPPE 1977, 64). Teilweise liegt darin aber auch die politische Entscheidung der meisten Länder, angesichts der hohen Gesamtsteuerbelastung ihrer Bürger und der regionalen Wirtschaftskraft, für die sie Verantwortung tragen, keine *weiteren* Abgaben einführen zu wollen. Reformvorstellungen der Länder gehen daher in der Regel dahin, ohne Erhöhung der steuerlichen Gesamtbelastung die Abgabenhoheit durch Reaktivierung des *Zuschlagssystems* und Umwandlung bestehender *Bundes- oder Gemeindeabgaben* wieder zu erlangen (siehe VII.3 und 4).

c) Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Die Bedeutung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben für das Abgabenaufkommen insgesamt ist seit 1948 ständig, besonders stark seit der Umsatzsteuerreform von 1972 (Wegfall des bisherigen „Bundeszuschlages") gestiegen (siehe *Tabelle 3*). Dies gilt in besonderem Maße für die *Länder*, deren Einnahmen aus Abgaben fast ausschließlich (96 bis 98%) aus Ertragsanteilen stammen (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 150; Tirol hat formal die höchste Quote – 4% – weil hier die Fremdenverkehrsabgaben *Landesabgaben* sind); in abgeschwächtem Maße aber auch für die Gemeinden (siehe oben: Anteil von ca 55%). Dazu kommt, daß es sich bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben um außerordentlich dynamische Abgaben han-

delt, deren *jährliche* (!) Elastizität von 1958 bis 1978 zwischen 1,16 (Umsatzsteuer) und 1,58 (Lohnsteuer) beträgt (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 130; vgl auch die leicht abweichenden Werte für die Jahre 1956 bis 1974 bei NOWOTNY, in: Matzner 1977, 255f).

Von allen gemeinschaftlichen Bundesabgaben haben wiederum die Einkommensteuer, Lohnsteuer und die Umsatzsteuer die größte Bedeutung (siehe *Tabelle 2*): 92,8% der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben fließen aus diesen drei „großen" (und dynamischen) Abgaben, während alle anderen 10 gemeinschaftlichen Bundesabgaben zusammen lediglich 7,2% der Einnahmen erbringen (SMEKAL, in: Matzner 1977, 268f). Unter diesem Gesichtspunkt ist es wiederum höchst bezeichnend für die Struktur des gegenwärtigen Finanzausgleiches, daß der Bund sich an den beiden größten und elastischesten gemeinschaftlichen Abgaben *überproportional* beteiligt hat (Lohnsteuer fast 60%, *Umsatzsteuer fast 70%;* siehe *Tabelle 4*) und an der Einkommensteuer immerhin noch 43% beteiligt ist, sodaß es dem Bund gelungen ist, an den drei ertragreichsten Steuern aus dem Verbund – zusätzlich zu den kräftigen Einnahmen aus eigenen Abgaben (siehe oben) – zu mehr als 62% beteiligt zu sein, was immerhin 97,9% (1974) seiner gesamten Einnahmen aus Ertragsanteilen ausmachte (SMEKAL, in: Matzner 1977, 268f).

Durch die ständige Steigerung der Steuersätze in der Umsatzsteuer (zuletzt Abgabenänderungsgesetz 1983, BGBl 587) verschiebt sich diese günstige Ausgangsposition des Bundes im Steuerverbund ständig weiter zu seinen Gunsten.

Wenngleich das formelle *„Bundespräzipuum"* (Vorzugsanteil des Bundes) an den gemeinschaftlichen Abgaben beseitigt wurde (dieses bestand von 1950 bis 1958; WISSGOTT 1973, 161 und 179), müssen sich Länder und Gemeinden nach wie vor Vorweg-Abzüge des Bundes von den gemeinschaftlichen Bundesabgaben *vor der Teilung ihres Ertrages* gefallen lassen. Dazu gehören nicht nur die fünf verschiedenen *„Nebenansprüche"* zu Bundesabgaben (vgl § 3 Abs 2 Bundesabgabenordnung: Abgabenerhöhung, Verspätungszuschlag, Verfahrenskosten, Stundungszinsen, Säumniszuschlag, Ersatzleistungen ua), die als allgemeines Entgelt für die Kosten der Einhebung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben durch den Bund gelten (vgl § 7 Abs 4 FAG; WISSGOTT 1973, 57f).

Neben diesen „pauschalierten Kosten" des Bundes werden darüber hinaus vor der Teilung des „Abgaben-Reinertrages" (§ 7 Abs 2 FAG) für verschiedene Zwecke gebundene Mittel des Bundes bzw von Bundesfonds Teile der *Einkommensteuer* (vgl § 2 Abs 1 des Katastrophenfondsgesetzes und § 2 des BG, BGBl 1972/443; WISSGOTT 1973, 142) und der *Umsatzsteuer* (0,678% für Krankenanstalten, Zusammenarbeitsfonds; 0,339% für Wasserwirtschaftsfonds) abgezogen (vgl dazu die diesbezügliche Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art 15a B-VG, BGBl 1983/118, welche ua die in § 7 Abs 2 FAG genannten Beträge abänderte). Wenngleich Teile dieser Abzüge auf verschiedenen Umwegen wieder den Ländern und Gemeinden zufließen, sind sie durch den Vorwegabzug und die Zweckbindung zunächst als Minderung ihrer „freien" Ertragsanteile und damit ihrer *Ertragshoheit* wirksam.

Tabelle 3

Vertikaler Finanzausgleich: Abgabeneinhebung, Ertragshoheit und Ertragszuteilung[1])

Jahr	Abgabeneinhebung in %				Ertragshoheit – Primärer Finanzausgleich in %			Ertragszuteilung Sekundärer Finanzausgleich in %			Summe in Mrd S
	Bund		Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden	
	ABA[2])	GBA[3])									
1959	53,0	36,0	0,6	10,4	69,8	11,9	18,3	63,3	18,3	18,4	32,2
1963	53,1	36,7	0,5	9,7	69,8	12,3	17,9	62,4	18,5	19,1	49,3
1968	53,5	37,8	0,6	8,1	69,7	13,0	17,3	61,3	20,2	18,5	77,5
1973	37,7	54,1	0,6	7,6	68,9	13,6	17,5	55,1	25,5	19,4	135,1
1978[4])	33,0	59,1	0,6	7,3	69,0	13,8	17,1	55,0	26,9	18,1	224,8

Quelle: BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 140; ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT: Gebarungsübersichten.

[1]) Aus den Gebarungsübersichten 1980 sind keine wesentlichen Änderungen der Prozentsätze zu ersehen; die Gebarungsübersichten 1980 halten demnach als entscheidende Trends fest:
a) Das Zurückbleiben der ausschließlichen Bundesabgaben und der Landes-/Gemeindeabgaben im Rahmen des Gesamtabgabenertrages.
b) Ein überdurchschnittliches Ansteigen des Ertrages der zur Teilung gelangenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

[2]) ABA: Ausschließliche Bundesabgaben.

[3]) GBA: Gemeinschaftliche Bundesabgaben.

[4]) Korrigiert um die Steigerung des Bundesanteils am Abgabenertrag der ausschließlichen Bundesabgaben, welche sich ausschließlich aus dem Wegfall der Kinderabsetzbeträge gemäß § 33 Abs 7 EStG 1972 ergibt. Diese Mehreinnahmen des Bundes an Lohn- und Einkommensteuer werden als Abgeltung dem Familienlastenausgleich in der Höhe von 6,78 Mrd S überwiesen.

Tabelle 4

Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im vertikalen Finanzausgleich und länderweise Aufteilung im horizontalen Finanzausgleich

Abgabe	vertikal: Anteil in %			horizontal: Aufteilungsschlüssel	
	Bund	Länder	Gemeinden	Länderertragsanteile	Gemeindeertragsanteile
1. Veranlagte Einkommensteuer	43	30	27	örtliches Aufkommen	60% örtl Aufkommen 40% örtl Gewerbesteueraufkommen
2. Lohnsteuer	59,091	22,727	18,182	Volkszahl	abgestufter Bevölkerungsschlüssel
3. Kapitalertragsteuer	10	15	75	örtliches Aufkommen	örtliches Aufkommen
4. Umsatzsteuer	69,692	18,558	11,750	97,06% Volkszahl 0,49% Wien 2,45% Volkszahl ohne Wien	39,13% Volkszahl 50% abgestufter Bevölkerungsschlüssel 10,87% örtl Gewerbesteueraufkommen
5. Biersteuer	17	57	26	Bierverbrauch	Bierverbrauch
6. Abgabe von alkoholischen Getränken	40	30	30	Volkszahl	Volkszahl
7. Erbschafts- und Schenkungssteuer	70	30	0	örtliches Aufkommen	
8. Mineralölsteuer	88,559	8,638	2,803	22,04% Volkszahl 22,04% Gebietsfläche 14,69% örtl Kfz-Steueraufkommen 14,69% örtl Gewerbesteueraufkommen 14,69% Straßenlänge ¼ von 4,086 Vorzugsanteil an Burgenland, Niederösterreich und Steiermark im Verhältnis ihrer sonstigen Anteile	25% Volkszahl 25% Gebietsfläche 16,67% örtl Kfz-Steueraufkommen 16,67% örtl Gewerbesteueraufkommen 16,67% Straßenlänge
9. Kraftfahrzeugsteuer	50	50	0	örtliches Aufkommen	
10. Grunderwerbsteuer	4	0	96		örtliches Aufkommen
11. Bodenwertabgabe	4	0	96		örtliches Aufkommen
12. Spielbankabgabe	70	15	15	örtliches Aufkommen	örtliches Aufkommen
13. Kunstförderungsbeitrag	70	30	0	Volkszahl	

Quellen: FAG 1979; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 131.

Die Teilung des „Netto-Reinertrages" nach den genannten Abzügen erfolgt für jede einzelne Abgabe nach verschiedenen, meist einfachen Schlüsseln (siehe *Tabelle 4*); die relativ komplizierten Schlüssel für Lohnsteuer und Umsatzsteuer haben sich durch Umrechnung von Steuerreformen auf die vorangehenden Abgabenerträge – die nicht verändert werden sollten – ergeben. In den Fällen extrem niedriger Bundesbeteiligung (Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe) gilt der Bundesanteil nur als Aufwandsentschädigung für die Einhebung (Verwaltung) der Abgabe. Im übrigen wird die Sinnhaftigkeit der verschiedenen Schlüssel – die paktierte Lösungen erleichtern sollen – von finanzwissenschaftlicher Seite bestritten und hat im Gesamten gesehen bei 10 von 13 Abgaben kaum größere finanzpolitische Bedeutung (siehe oben).

Die vertikale Aufteilung schafft bei Bund, Ländern und Gemeinden zunächst nur *drei homogene Finanzmassen* (Ausgleichsstöcke), deren weitere länderweise und gemeindeweise Aufteilung durch Elemente des horizontalen Finanzausgleiches modifiziert wird (siehe *Tabelle 4* und V.3).

Um eine Bevorzugung Wiens aus der Doppelstellung als Land und Gemeinde zu vermeiden (die am Beginn der Ersten Republik extrem ausgeprägt war; PFAUNDLER 1958, 101; WISSGOTT 1973, 62), enthält das FAG traditioneller Weise eine *Plafondsbestimmung* (§ 9 FAG), die jedoch in der Zweiten Republik nie zum Tragen kam.

Trotz der starken Steigerung des Anteiles der gemeinschaftlichen Bundesabgaben am gesamten Abgabenertrag (von 1959 bis 1978 von 36% auf über 59%; siehe *Tabelle 3*), ist die Aufteilung der Ertragsanteile zwischen Bund und Ländern im primären Finanzausgleich nahezu konstant geblieben und nur der Anteil der Gemeinden leicht gesunken (von 18,3 auf 17,1%; siehe *Tabelle 3*). Dies ist ein Zeichen dafür, daß es den Gebietskörperschaften in allen Finanzausgleichsverhandlungen gelungen ist, an der 1948 vereinbarten Faustregel der Verteilung der Abgaben im primären Finanzausgleich (Bund-Länder-Gemeinden–Wien: 70:10:10:10; vgl SMEKAL 1974, 195) im großen und ganzen festzuhalten.

Allerdings wird dieses klare und stabile Verhältnis des primären Finanzausgleiches stark durch die *Transfers* im sekundären Finanzausgleich – scheinbar zu Lasten des Bundes – überlagert (siehe *Tabelle 3:* Reduktion des Bundesanteiles am Gesamtaufkommen auf 55%) und durch die zahlreichen Bindungen und Rückflüsse von Länder- und Gemeindemittel im *tertiären* Finanzausgleich (siehe unten V.4) schließlich völlig undurchsichtig. („Grauer" Finanzausgleich; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 133ff). Damit wird die Grundidee des Steuerverbundes – jeder Gebietskörperschaft volle Ertragshoheit am „gemeinsamen" Abgabenertrag zu verschaffen – durch die Struktur des gegenwärtigen Finanzausgleiches weitgehend aufgehoben. Dies wird sich noch deutlicher in den folgenden Stufen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleiches erweisen.

d) Die öffentlich-rechtlichen Transfers („Sekundärer Finanzausgleich")

Der geltende Finanzausgleich zeigt die (föderalistisch und finanzpolitisch gleich bedenkliche) Grundtendenz, der zunehmenden Dezentralisierung der *Aufgabenerfüllung* nicht durch Korrekturen des primären Finanzausgleiches, sondern durch *Transfers* (zur Begriffsbestimmung siehe oben IV.1.g) Rechnung zu tragen (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 132 und 141; SMEKAL 1974, 201ff; DERSELBE, in: Matzner 1977, 410ff; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 126f und 132ff ua).

Die wichtigsten Formen solcher Transfers sind Kostentragungsbestimmungen (§§ 1 und 2 FAG), Kostenersätze (§ 3 FAG), Bedarfszuweisungen (§ 10 FAG), sonstige Finanzzuweisungen (§ 20 FAG), Zweckzuschüsse (§ 21 FAG) und Zuschüsse nach Sondergesetzen, zB für Wohnbauförderung, Wiener U-Bahnbau, Wohnungsverbesserung ua, Umlagen (Landesumlage § 4 FAG; Umlagen an Gemeindeverbände zur Sozialhilfe, Schulerhaltung), Beiträge (zB nach den Krankenanstaltengesetzen, zum Familienlastenausgleichsfonds, Sozialhilfegesetze ua). Insgesamt sind Volumen und Auswirkungen dieser (öffentlich-rechtlichen) Transfers beträchtlich (siehe *Tabelle 5;* WISSGOTT 1973, 119 bis 155).

Durch diese Transferzahlungen (insbesondere die Kostenersätze und die Landesumlage) ändert sich die Einnahmensituation der Länder beträchtlich, während bei den Gemeinden Finanzmittel fast im selben Umfang zugewiesen und (vor allem durch Beiträge und Umlagen) wieder entzogen werden, sodaß im wesentlichen nur ein Umverteilungsprozeß zwischen den Gemeinden eintritt (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 133 und 135).

Einen deutlich negativen Transfersaldo zeigt dagegen der Bund: Ihm bleiben nach den Transfers im sekundären Finanzausgleich (1978) nur 55% von ursprünglich 69% des Abgabenertrages im primären Finanzausgleich (siehe *Tabelle 3*). Daraus ein besonderes *föderalistisches* Verdienst der Zentrale abzuleiten, wäre jedoch verfehlt: Es handelt sich vielmehr um einen massiven Fortschritt des *Alimentations- und Dotationssystems* zu Lasten des Abgabenteilungssystems, das – durch den verfassungsrechtlichen Formelkompromiß der §§ 2 und 3 F-VG begünstigt – den primären Finanzausgleich völlig zu überwuchern droht.

Im sekundären Finanzausgleich der letzten Jahrzehnte ist genau jene Entwicklung eingetreten, vor der PFAUNDLER 1947/48 warnte (siehe die Hinweise oben III.4): Die Rückkehr zum vorkonstitutionellen „Finanzausgleich" des Zuweisungs-, Zuschuß- und Umlagensystems, die der gewiß nicht überföderalistische WISSGOTT (1973, 149) treffend *„als Schritt zurück zum Finanzzentralismus"* an Stelle von föderalistischen Regelungen auf der Basis der Steuer- und Ertragshoheit charakterisierte (vgl im selben Sinne auch alle oben angeführten Autoren und SMEKAL, in: Föderalismusenquete des NR 1980, 60f).

Die vorliegende Untersuchung wird aus dieser Entwicklung die Konsequenz ziehen, eine verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung gegen das Transfersystem als ganzes zu fordern und noch zulässige Ausnahmen von diesem Verbot des Do-

Tabelle 5

Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften im Zuge des sekundären vertikalen Finanzausgleichs (Umfang 1980 in Mrd S)

Kostentragung (§ 2)	5,5 G
Kostenersätze (§ 3)	**17,5**
darunter:	
Besoldungskosten für allgemeinbildende Pflichtschulen	13,6 L
Pensionsaufwand für Landeslehrer	3,2 L
Bedarfszuweisungen an Gemeinden (§ 10)	2,5 G
Finanzzuweisungen (§ 20)	**0,7**
darunter:	
Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich	0,6 L
Finanzzuweisungen an Theatergemeinden	0,01 G
Finanzzuweisungen an Betriebsstättengemeinden der Österreichischen Bundesbahnen	0,07 G
Zuschüsse (§ 21)	**0,7**
darunter:	
Zweckzuschüsse an Theatererhalter	0,1 L/G
Zweckzuschüsse zur Fremdenverkehrsförderung	0,05 G
Zweckzuschüsse zur Förderung des Personenverkehrs	0,1 G
Zweckzuschüsse zur Förderung des Umweltschutzes	0,1 L/G
Zweckzuschüsse für Katastrophenschäden	0,3 L
Zuschüsse nach Sondergesetzen	**11,8**
darunter:	
Wohnbauförderung	11,3 L
Wiener U-Bahnbau	0,2 G
Wohnungsverbesserung	0,2 L
Umlagen	**3,1**
darunter:	
Landesumlage (§ 4)	1,9 L
Sozialhilfeverbandsumlage	0,7 GV
Schulgemeindeverbandsumlage	0,4 GV
Beiträge	**1,8**
darunter:	
Beiträge der Länder zum Familienlastenausgleich	0,1 B
Beiträge der Gemeinden nach den Landeskrankenanstaltengesetzen	0,5 L
Beiträge der Gemeinden nach den Sozialhilfegesetzen	1,4 L

Begünstigte Gebietskörperschaft: B = Bund; L = Land; G = Gemeinde; GV = Gemeindeverband

Quellen: BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 132; FAG 1979 (auf dieses Gesetz beziehen sich auch alle Paragraphenangaben der Tabelle); ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT: Gebarungsübersichten 1980.

tationssystems strengen Schranken zu unterwerfen (VII.5). Nur im Zusammenhang einer derartigen föderalistischen Gesamtregelung des Transferwesens wird es auch möglich sein, die Konsequenzen der Verfassungsrechtsprechung über die *Kostentragung mittelbarer Verwaltung* (A 3/81) im primären Finanzausgleich zu einer allgemeinen Lösung für alle Gebietskörperschaften auszubauen, die mit den Grundprinzipien eigener Kostenverantwortung für eigene Aufgabenerfüllung vereinbar ist. Ein Ausbau des Transfersystems wäre auch hier die verfehlte „finanzzentralistische" Lösung.

3. Der horizontale Finanzausgleich

Der horizontale Finanzausgleich steht unter der Zielantinomie der *„Finanzausgleichsgerechtigkeit"*, dh des Lasten- und Leistungsfähigkeitsausgleiches zwischen den Gebietskörperschaften (siehe oben III.2.c) und der Bedachtnahme auf den *eigenen Beitrag* der jeweiligen Gebietskörperschaft zum Gesamtaufkommen der zu verteilenden Abgaben, einem tragenden Grundsatz der verbundenen Steuerwirtschaft überhaupt (PFAUNDLER 1931, 143; BÖS 1971, 63). Nicht zuletzt aus dieser Zielantinomie erklärt sich die Vielfalt der Verteilungsschlüssel und Ergänzungsregelungen des horizontalen Finanzausgleiches (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 149; BÖS, ZfN 1970, 357ff). Das FAG regelt den horizontalen Finanzausgleich – eingebettet in den vertikalen – für Länder und Gemeinden nach verschiedenen Gesichtspunkten und mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

a) Der Ausgleich unter den Ländern

Da die Einnahmen der Länder an Abgabenerträgen *(primärer Finanzausgleich)* zu 95% bis 98% aus den Ertragsanteilen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben stammen (siehe *Tabelle 3* und oben V.2.b), sind die verschiedenen Aufteilungsschlüssel für die einzelnen Abgaben (siehe *Tabelle 4*) ausschlaggebend für die horizontale Ausgleichswirkung. Unter diesem Gesichtspunkt ist es nun entscheidend, daß die beiden wichtigsten Abgaben – Umsatzsteuer und Lohnsteuer – auf die Länder *gleichmäßig*, nämlich nach der *Volkszahl*, aufgeteilt werden.

Dagegen gehen gewisse länderweise Unterschiede vom Verteilungsschlüssel der veranlagten Einkommensteuer, dem *örtlichen Aufkommen*, aus und auch die übrigen, zum Teil außerordentlich komplizierten Verteilungsschlüssel für die zehn kleineren Abgaben wirken regional disparitätsfördernd, wenngleich der Effekt im allgemeinen (wegen der geringeren Abgabenerträge) kaum ins Gewicht fällt (siehe *Tabelle 4*).

Diese geringen Unterschiede im primären Finanzausgleich werden weitgehend kompensiert durch Zuweisungen im sekundären Finanzausgleich, vor allem durch den *Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich* (§ 20 Abs 1 FAG). Danach erhalten jene Länder, deren Ertragsanteile pro Kopf geringer sind als der gesamtösterreichische Durchschnitt, aus Bundesmitteln Finanzzuweisungen in der Höhe des Differenzbetrages. Für diese Länder (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark) ergibt sich somit eine Aufteilung der Finanzmittel nach der Volks-

zahl, während die drei westlichen Länder und Wien im Ergebnis einen geringfügig höheren Pro-Kopf-Ertrag aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben wegen ihres höheren örtlichen Steueraufkommens erzielen.

Tabelle 6

Ausmaß und Disparität der Länderfinanzmittel (ohne Wien)

	Finanzmittel pro Kopf in S						Gini-Koeffizienten	
	Österreich		Burgenland		Salzburg		Österreich	
	1958	1978	1958	1978	1958	1978	1958	1978
Landesabgaben	24	162	11	102	43	200	.2101	.2499
Fiktive Finanzmittel vor Finanzausgleich	373	3057	157	1157	536	6734	.1442	.2358
Finanzmittel nach primärem Finanzausgleich	493	4169	412	3808	544	4527	.0367	.0272
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich	741	8784	671	8279	788	9493	.0277	.0255

Quellen: BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 151; ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT: Gebarungsübersichten.

Wie gering aber die auszugleichenden Disparitäten (im Hinblick auf den ständig steigenden Anteil an Umsatz- und Lohnsteuer am Gesamtertrag) geworden sind, zeigt die stark sinkende Tendenz des Kopfquoten-Ausgleiches (von 1958 bis 1978: 3,5% bis 0,8% der ordentlichen Einnahmen der Länder; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 142) und die vergleichsweise geringe Summe, die der Bund hierfür für alle Länder ausgeben muß (siehe *Tabelle 5*). Auch die weiteren Transfers im sekundären Finanzausgleich, insbesondere die Landesumlage, die Beiträge, Kostenersätze und Zuschüsse nach dem FAG und Sondergesetzen *(Tabelle 5)* beeinflussen die Disparität der Landesmittel nur unwesentlich, sodaß man als Ergebnis des primären und sekundären Finanzausgleiches eine durchschnittliche Zuweisung der Finanzmittel nach der Volkszahl mit einer leichten Begünstigung aufkommensstärkerer Länder feststellen kann (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 134). Völlig anders wirkt dagegen der *tertiäre Finanzausgleich* (siehe unten V.4), der ja geradezu auf Konkurrenz und Vorzugsstellung einzelner Länder oder Gemeinden im „freien Wettbewerb" ausgerichtet ist.

Das harmonische Bild einer allseits gleichmäßigen und gerechten Zuweisung von Abgabenerträgen an die Länder entsprechend ihrer Volkszahl verschleiert jedoch die wahren Probleme des Steuerverbundes in Österreich: Durch die Wirtschafts- und Bevölkerungsdynamik steigt die Disparität des *Steueraufkommens* der gemeinschaftlichen Bundesabgaben – das ja für die Aufteilung weitgehend belanglos ist – dramatisch an: Ein immer größerer Anteil des länderweisen Aufkommens der gemeinschaftlichen Bundesabgaben kommt aus den drei westlichen Ländern Vorarl-

berg, Tirol und Salzburg, während das traditionelle Übergewicht des „Nettoverlierers" Wien dadurch ständig sinkt (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 151 und 154). Vergleicht man die länderweisen Aufkommen an Ertragsanteilen und Landesabgaben vor und nach dem Finanzausgleich, so zeigt sich im Zeitablauf eine ständig steigende „Egalitätswirkung" trotz steigender Disparität der Aufkommen (siehe *Tabelle 6*).

Wenngleich ein gewisses Harmonisierungsmaß der unterschiedlichen Steueraufkommen sicher im Sinne des föderalistischen Finanzausgleiches liegt, bedeutet die in Österreich eingetretene Entwicklung eine Verkehrung des Grundprinzips der verbundenen Steuerwirtschaft in das Gegenteil: Je dynamischer das Abgabenaufkommen eines Landes ist, desto weniger erhält es im Verhältnis zu seinem Aufkommen an Ertragsanteilen. Nach allen Wirkgesetzen des ökonomischen Föderalismus bedeutet eine solche *überschießende* Egalisierung durch den Finanzausgleich eine Fehlkonstruktion (so treffend: MAYR 1984), weil danach wirtschaftliche Leistungsfähigkeit „bestraft" und mögliche regionale *Abgabensenkung* im Leistungswettbewerb der Länder verhindert wird.

Die vorliegende Untersuchung betrachtet daher die durch das Überwuchern der „großen" gemeinschaftlichen Bundesabgaben und ihre Verteilungsschlüssel herbeigeführte einheitliche „gesamtösterreichische" Abgabenzuweisung der Länder als ein wesentliches Reformziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Interesse einer Wahrung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und möglichen Steuerkonkurrenz zugunsten der Bürger (VII.1).

b) Der Ausgleich unter den Gemeinden

Die Ausgangslage für den horizontalen Finanzausgleich ist bei den Gemeinden eine völlig andere als bei den Ländern. Während diese kaum über eigene Abgaben verfügen und daher auf die egalisierend wirkenden Ertragsanteile der gemeinschaftlichen Bundesabgaben angewiesen sind, enthalten die Gesamteinnahmen der Gemeinden an Abgabenerträgen im Bundesdurchschnitt noch immer einen Anteil von durchschnittlich etwa 45% aus Einkünften von eigenen Gemeindeabgaben (SCHWARZER, ÖZW 1982, 111). Von diesen Gemeindeabgaben sind vor allem die Gewerbesteuer und Lohnsummensteuer sehr stark *ertragsorientiert,* sodaß trotz bundeseinheitlicher Regelung und Verwaltung (§ 7 Abs 3 F-VG!) eine beträchtliche Disparität der Aufkommen dieser Abgaben und damit der Finanzausstattung der einzelnen Gemeinden auf Grund eigener Abgaben besteht.

Dazu kommt das bekannte Problem der unterschiedlichen Einkünfte und Belastungen von Wohnsitz- und Betriebsgemeinden, zwischen denen keinerlei direkter Ausgleich der besonderen Infrastrukturlasten oä besteht (der sogenannte *„Gewerbesteuer-Spitzenausgleich"* aus dem Jahre 1955 wurde trotz guter Erfolge 1959 zugunsten einer zentralistischen Lösung der Gewerbesteuer aufgehoben; WISSGOTT 1973, 166, 169, 171).

Die Konsequenz dieser – sich zwar abschwächenden, aber noch immer dominanten (siehe *Tabelle 3*) – Ausgangslage ist eine stark unterschiedliche Abhängigkeit der Gemeinden von der Finanzierung durch *Ertragsanteile*. Diese können in aufkommenschwachen Gemeinden bis zu 70% der Abgabenerträge erreichen (SCHWARZER, ÖZW 1982, 111). Eine weitere Folge davon ist die besondere Bedeutung dieser Ertragsanteile-Finanzierung für den *horizontalen* Finanzausgleich. Anders als bei den Ländern bewirken nun die im folgenden dargestellten, in sich wenig konsequenten *Aufteilungsschlüssel der Ertragsanteile* zwar bestimmte Abschwächungen der Ungleichheiten auf Grund der Gemeindestruktur, fügen aber selbst neue *disparitätsfördernde* Elemente hinzu, sodaß im Ergebnis wohl eine gewisse Ausgleichswirkung innerhalb der Länder – und eine noch geringere innerhalb des Bundes (zu den Gründen siehe BÖS 1971, 107ff) – erreicht wird, die Unterschiede zwischen den Gemeinden aber nach wie vor extrem (siehe *Tabelle 7*) und in ihrer „Finanzausgleichsgerechtigkeit" außerordentlich umstritten bleiben (VfSlg 9280/1981; OBERMANN, ZfV 1981, 531ff; GANTNER 1978; BAUER/BRANDL, ÖGZ 1982, 462ff; SUTTNER, ÖGZ 1982, 2f; SEIPELT, ÖGZ 1978, 262ff).

Die Aufteilung der Gemeindeertragsanteile erfolgt in zwei Schritten (§ 10 FAG): Zunächst werden die Gemeindeanteile nach den in § 8 Abs 2 FAG angeführten Schlüsseln für die einzelnen Abgaben (siehe *Tabelle 4*) in den Wiener Anteil und acht Länderquoten zerlegt (sogenannte *„Oberverteilung"*). Die Schlüssel der Oberverteilung berücksichtigen zum Teil die Besiedlungsstruktur (*abgestufter Bevölkerungsschlüssel* bei Lohnsteuer und 50% Umsatzsteuer), zum Teil aber auch das *örtliche Aufkommen* an Einkommens- und Gewerbesteuer und anderen Abgaben.
Durch diese besonderen „Veredelungsfaktoren" tritt aber in der Aufteilung der Gemeindeanteile nur eine deutliche Besserstellung Wiens ein, während dadurch die länderweise Disparität der Gemeindeanteile in den übrigen acht Ländern nur unwesentlich beeinflußt wird (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 134). Insbesondere ist zu beachten, daß der abgestufte Bevölkerungsschlüssel in der *Oberverteilung* eine wesentlich geringere Rolle spielt als in der im einzelnen Land durchzuführenden Verteilung, sodaß seine Auswirkungen auf die „Finanzausgleichsgerechtigkeit" hier nicht in zutreffender Weise beurteilt werden können (SCHWARZER, ÖZW 1983, 15 unter Hinweis auf den „gravierenden Fehler" der Berechnung des VfSlg 9280/1981).

In der länderweisen Verteilung der Gemeindeanteile *(„Unterverteilung")* wird zunächst die *Landesumlage* ausgeschieden (§ 4 FAG: *10,5%* der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden) und die Mittel für Bedarfszuweisungen der Länder an die Gemeinden abgezogen (§ 10 Abs 1 FAG: 13,5%). Die zuletzt genannten Mittel sind nach der derzeitigen Konstruktion des FAG echte *Landesmittel,* die allerdings für Bedarfszuweisungen an Gemeinde und Gemeindeverbände zweckgebunden sind. Ihre verfassungsrechtliche Einordnung in das abgeschlossene finanzverfassungsrechtliche System der Abgabenteilung (§ 6 F-VG) oder Finanzzuweisungen (-zuschüsse) gemäß §§ 12 und 13 F-VG scheint kaum möglich,

sodaß die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für die Zweckbindung in § 10 Abs 1 FAG fragwürdig ist (SCHWARZER, ÖZW 1983, 9, unter Hinweis auf KLEMA 1983, 45ff; REISINGER, ÖGZ 1959/18, 3ff).

Etwa 5% der zu verteilenden Gemeindeertragsanteile sind in jedem Land als Vorzugsanteile an jene Gemeinden zu überweisen, deren Finanzkraft im Vorjahr den

Tabelle 7

Ausmaß und Disparität der Gemeindefinanzmittel (ohne Wien)

	Finanzmittel pro Kopf in S		Gini-Koeffizienten	
	1958	1978	1958	1978
Österreich ohne Wien:				
Gemeindeabgaben (GA)	494	1985	.3344	.2376
fiktive Finanzmittel vor Finanzausgleich (vFA)	638	3933	.3354	.2709
Finanzmittel nach primärem Finanzausgleich (pFA)	643	4379	.2812	.1742
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich (sFA) brutto	781	5376	.2234	.1582
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich (sFA) netto	589	4490	.2483	.1769
Burgenland:				
GA	207	1111	.2130	.1928
vFA	267	1821	.2130	.1928
pFA	319	3058	.1397	.0782
sFA brutto	414	3693	.1088	.0715
sFA netto	281	3086	.1162	.0666
Salzburg:				
GA	673	3041	.2527	.1499
vFA	877	7439	.2527	.1499
pFA	846	5936	.2276	.1435
sFA brutto	1037	6862	.1719	.1240
sFA netto	853	5973	.1870	.1328
Gemeindegrößenklasse 0 bis 500 Einwohner:				
GA	171	1249	.1200	.2885
vFA	220	2566	.1268	.3075
pFA	292	3179	.0732	.1422
sFA brutto	452	4541	.0604	.1456
sFA netto	338	3661	.0776	.1660
Gemeindegrößenklasse 50.000 bis 250.000 Einwohner:				
GA	979	3145	.0567	.0941
vFA	1261	6504	.0551	.1441
pFA	1208	6718	.0444	.0648
sFA brutto	1318	7586	.0517	.0788
sFA netto	1095	6584	.0555	.0776

Quellen: BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 152; ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT: Gebarungsübersichten.

Finanzbedarf nicht erreicht hat (§ 10 Abs 2 bis 4 FAG dort auch die Schlüssel für Finanzkraft und Finanzbedarf sowie die Höhe des Vorzugsanteiles: 30% des jeweiligen Unterschiedes von Finanzkraft und Finanzbedarf). Dieser Vorzugsanteil entfaltet nur eine geringe ausgleichende Wirkung unter den Gemeinden, weil er für die *„Finanzkraft"* nur auf ein fiktives lokales Grund- und Gewerbesteueraufkommen abstellt (und etwa Lohnsummensteuer und Getränkesteuer unberücksichtigt läßt) und den *Finanzbedarf* durch die Einbeziehung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels relativiert (vgl GANTNER, in: Matzner 1977, 316ff; HANSELITSCH, ÖGZ 1978, 160, 164f).

Die nach diesen Vorabzügen verbleibenden rund 71% (SCHWARZER, ÖZW 1982, 11, kommt ohne Berücksichtigung der Landesumlage auf 81,5%) werden *ausschließlich nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel* verteilt, worin – nach der aufwendigen Ermittlung der Länderquoten – zu Recht ein *„eindimensionaler Verteilungsschlüssel"* erblickt werden kann, der schon deshalb Probleme der Finanzausgleichsgerechtigkeit aufwerfen muß (SCHWARZER, ÖZW 1982, 111, sowie die oben angeführten Autoren). Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel – mit dessen rationaler Begründung sich seit BRECHT und POPITZ Generationen von Finanzwissenschaftlern beschäftigt haben – ist ein politisch (und neuerdings auch verfassungsrechtlich) außerordentlich umstrittener Multiplikator, der die an sich unbestreitbare Tatsache berücksichtigen soll, daß mit zunehmender Agglomeration überproportionaler Finanzbedarf entsteht. Seine konkrete Ausprägung im FAG ist aber kaum mehr theoretisch begründbar, sondern schlicht das Ergebnis politischer Verhandlungen und diesen zugrundeliegenden Machtverhältnissen. In diesem jahrzehntelangen politischen Prozeß wurde der abgestufte Bevölkerungsschlüssel zwar in seinen Abstufungen und dem äußersten Spannungsverhältnis ständig reduziert (vgl die historisch einläßliche Darstellung, beginnend beim „Gemeindeüberweisungsgesetz", StGBl 1920/364, in VfSlg 9280/1981), ist aber mit fünf (ab 1985: vier) Klassen und einem Multiplikatorgewicht von 1⅙ bis 2⅓ (§ 8 Abs 3 FAG; ab 1985: 1⅓ bis 2⅓) nach wie vor das „Rückgrat" des kommunalen Finanzausgleichs. Insbesondere ist auch die Auswirkung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf den Begriff *„Finanzbedarf"* (siehe oben) zu beachten, an den die Instrumente des Bedarfsausgleiches zwischen den Gemeinden anknüpfen.

Der *sekundäre* Finanzausgleich durch (öffentlich-rechtliche) Transfers zu den und von den Gemeinden wirkt sich – anders als bei den Ländern – im Ergebnis *disparitätsfördernd* aus (siehe *Tabelle 7*). Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Gemeinden im sekundären Finanzausgleich nicht nur Zuweisungen und Zuschüsse erhalten, sondern in bedeutendem Maße auch Leistungen zu erbringen haben (Landesumlage, Beiträge und Umlagen nach Sondergesetzen, siehe *Tabelle 5*, sodaß sich überhaupt erst seit 1973 ein *Nettozuwachs* an Finanzmitteln aus dem sekundären Finanzausgleich feststellen läßt (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 153; *Tabelle 7*).

Nun gehen zwar von den *Bedarfszuweisungen* der Länder naturgemäß Disparitätsminderungen aus, weil diese vorwiegend finanzschwachen Gemeinden zufließen;

dagegen wirken die Umlagen und Beiträge der Gemeinden an übergeordnete Gebietskörperschaften im allgemeinen disparitätssteigernd, weil sie mit nur gering streuenden Kopfquoten anfallen, sodaß im Ergebnis die Stellung der Gemeinden nach dem sekundären Finanzausgleich im Hinblick auf die *Kopfquoten* der Finanzausstattung *ungleicher* ist als vorher (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 153; *Tabelle 7*).

Diesen Zustand auszugleichen, fällt in den Verantwortungsbereich der Länder, obwohl er teilweise durch verfehlte Aufteilungsschlüssel und Aufteilungsmaßstäbe des Bundes herbeigeführt wurde (GANTNER 1978; DERSELBE, in: Matzner 1977, 316; SMEKAL, in: Khol/Stirnemann 1979, 371ff, 378).

Die vorliegende Untersuchung zieht daraus sowie aus der problematischen Begründung der *Bundeszuständigkeit für den horizontalen Gemeindefinanzausgleich innerhalb der Länder* (VfSlg 9280/1981 hat diese Kompetenzprobleme nur teilweise in höchst anfechtbarer Weise „gelöst": SCHWARZER, ÖZW 1982, 113ff; DERSELBE, ÖZW 1983, 8ff) den Schluß, daß eine Verfassungsreform die primäre Zuständigkeit der Länder unter wirksamer Beteiligung der Gemeinden am Verfahren des interkommunalen Finanzausgleichs begründen müßte (VI.5.c; VII.1.c und 4).

4. Sonderformen des Finanzausgleiches („tertiärer Finanzausgleich")

Unter „tertiärem" Finanzausgleich sollen im folgenden alle jene Formen von *Transfers* (zum Begriff siehe oben IV.1.g und *Tabelle 1*) zusammengefaßt werden, die sich weder als *Finanzzuweisungen* oder *Zuschüsse* im Sinne der §§ 12 und 13 F-VG noch als *Kostentragungsregelungen* im Sinne des § 2 F-VG qualifizieren lassen (Instrumente des *sekundären* Finanzausgleichs). Gleichgültig ist dabei, ob die Zuschüsse, Zuweisungen oder Kostentragungsregelungen im FAG oder in Sondergesetzen des Bundes oder der Länder oder in anderen Rechtsformen des Privatrechts geregelt werden (VfSlg 7720/1975; 8578/1979 ua; kritisch: WISSGOTT 1973, 140f).

Es gehören also zum „tertiären Finanzausgleich" insbesondere alle privatrechtlichen Formen von Transfers, einschließlich der Regelungen auf Grund von „Statutar-(Selbstbindungs-)Gesetzen", Subventionen an Gebietskörperschaften auf Grund der Budgethoheit (vgl dazu die jährlichen *Subventionsberichte* der Bundesregierung) und staatsrechtliche Vereinbarungen nach Art 15a B-VG, durch die einseitige oder wechselseitige Finanzierungen geregelt werden. Nicht zum „tertiären Finanzausgleich" werden *abgabenpolitische* Maßnahmen gerechnet, weil es sich hierbei um Sonderprobleme des Bestandschutzes des primären Finanzausgleiches handelt (siehe VI.4.a). Im übrigen deckt sich der hier verwendete Begriff des „tertiären" Finanzausgleiches in etwa mit dem von RUPPE, in: Matzner 1977, 329, verwendeten Begriffs des *„stillen Finanzausgleiches"*.

a) Privatrechtliche Formen

Auf Grund der oben (IV.3) dargestellten Ausnahmestellung der Privatwirtschaftsverwaltung (Art 17 und 116 Abs 2 B-VG) haben sich in der Praxis zahlreiche For-

men der Vor-, Misch- und Fremdfinanzierung entwickelt, welche die finanzwissenschaftliche Literatur bereits eingehend auf ihre Funktionen der Überlagerung von Budgethoheit und Finanzausgleich analysiert hat (SMEKAL 1977, 45ff, 52ff; THÖNI 1978, 30ff; SMEKAL/THÖNI, in: Matzner 1977, 99ff; WENGER/HÖSS/FRANZ, ebenda 128ff; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 133ff; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 138; HANSELITSCH, ÖGZ 1978, 162 uva). Es finden sich insbesondere folgende Formen privatrechtlicher Organisations- und Finanzierungsformen:

aa) Sondergesellschaften (Vereine) zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben

Darunter fallen etwa die vier Sondergesellschaften und die Dachgesellschaft zur Finanzierung von Bundesstraßen (Autobahnen), aber auch die Trägergesellschaften für kommunale Großanlagen, wie die Wiener UNO-City oder das Wiener Allgemeine Krankenhaus, die Sondergesellschaften nach dem Zweiten Verstaatlichungsgesetz, Gesellschaften und Vereine nach bestimmten regionalen oder ,,nationalen" Förderungsprogrammen uva.

In allen diesen Gesellschaften sind verschiedene Gebietskörperschaften vertreten, die sich Finanzierungslasten fremder, ,,gemeinsamer" oder eigener Aufgaben nach bestimmten Schlüsseln aufteilen und damit Finanzströme entgegen dem Grundsatz eigener Kostentragung umlenken (zu den *Organisationsformen* siehe SMEKAL 1977; THÖNI 1978; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979 ua).

bb) Privatrechtliche Fonds

Diese können – mit oder ohne Rechtspersönlichkeit – auf Grund von Sondergesetzen des Bundes und der Länder frei von Kompetenzschranken errichtet werden (VfSlg 3685/1960; 3745/1960; 6084/1969) und darüber hinaus auch durch privatrechtliche oder budgettechnische Maßnahmen begründet werden. Fonds spielen gleichfalls eine bedeutende Rolle für gemeinschaftliche Finanzierungen von Universitäten und anderen Schulen, Förderungs- und Siedlungsaufgaben uva (Beispiele bei SMEKAL 1977, 45ff, 52ff).

cc) Vertragliche Finanzierungsregelungen

Gemeinsame Finanzierung von Schulen, Spitälern, Sportanlagen usw kann auch ohne eigene Gesellschaft (Verein) durch Verträge zwischen Gebietskörperschaften geregelt werden, wobei eine Gebietskörperschaft als Bauträger oä fungiert. Auf diese Weise kann auch eine (teilweise) *Fremdfinanzierung* von Aufgaben einer Gebietskörperschaft durch andere vereinbart werden (zB Ausbau von Bundesstraßen, ÖBB-Anlagen usw).

dd) Vorfinanzierung

Eine verbreitete Art privatrechtlicher Transfers stellt die sogenannte ,,Vorfinanzierung" von Bundesaufgaben, wie Bundesstraßenbau, Telephonnetz-Ausbau, Errichtung von Bundesschulen, Bahnhöfen usw durch die Länder dar. Rechtlich kann

diese Art der Finanzierung auch als ,,Leasing-Vertrag" durchgeführt werden, sodaß der Bund nur die ,,Mietzahlungen" für das betreffende Objekt (zB Neubau der Wirtschaftsuniversität Wien) zu zahlen hat. Beide Formen von privatrechtlichen Transfers werfen nicht nur finanzausgleichspolitische, sondern auch budgetpolitische Probleme auf (ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 135; SMEKAL 1977; THÖNI 1978).

Zu aa) bis dd)

Alle Maßnahmen des tertiären Finanzausgleichs in privatrechtlicher Form werden in dieser Untersuchung als Reformziele grundsätzlicher Art aufgezeigt (VII.5), weil sie zu unkontrollierbaren Finanzströmen und Abhängigkeiten der Gebietskörperschaften führen und den ,,offiziellen" Finanzausgleich in einem bedeutenden Maße relativieren.

b) Staatsrechtliche Vereinbarungen

Als Instrument der Mitfinanzierung von Aufgaben anderer Gebietskörperschaften oder zur ,,Gemeinschaftsfinanzierung" kompetenzübergreifender Angelegenheiten (,,Querschnittsmaterien") werden in letzter Zeit immer häufiger ***staatsrechtliche Vereinbarungen*** nach Art 15a B-VG eingesetzt. Sie gelangen in drei verschiedenen Typen zur Anwendung:

aa) Allgemeine Abkommen

Bund und alle Länder schließen eine Vereinbarung über eine ,,Gemeinschaftsfinanzierung". Die beiden bekanntesten Beispiele sind die Vereinbarung über den *Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds* und die Finanzierung des *Wasserwirtschaftsfonds* (beide BGBl 1983/118).

bb) Regionale Abkommen zwischen Ländern

Diese sollen grenznachbarliche Probleme oder besondere grenzüberschreitende Raumordnungsziele und -schwerpunkte verwirklichen. Bekannteste Beispiele sind Grenzfeststellungsabkommen (Tirol/Vorarlberg 1967), Nationalpark Hohe Tauern (1971), Raumordnungsabkommen (Kärnten/Salzburg/Steiermark 1978, Oberösterreich/Salzburg 1978, Niederösterreich/Oberösterreich 1979, Oberösterreich/Steiermark 1979), Planungsgemeinschaften (Wien, Niederösterreich, Burgenland 1978).

cc) Abkommen zwischen Bund und einzelnen Ländern

Diese sollen regionale Förderungs- und Entwicklungsaufgaben in *einem* Bundesland mit Hilfe des Bundes regeln und finanzieren. Solche Abkommen bestehen derzeit mit *Kärnten* (BGBl 1980/38; 1983/604; 1984/273), mit *Wien* (BGBl 1980/18) und mit *Niederösterreich* (BGBl 1983/113).

Zu aa) bis cc)

Alle drei Typen staatsrechtlicher Vereinbarungen weisen gegenüber privatrechtlichen Transfers bedeutende Vorzüge in föderalistischer, rechtsstaatlicher und demokratischer Hinsicht auf, werfen aber Probleme der zunehmenden Verflechtung der „Ebenen" auf. (Zu beiden siehe die Hinweise oben IV.1.g, am Ende.)

c) Öffentlich-rechtliche Gemeindeverbindungen

Als Instrumente des interkommunalen Finanzausgleiches und der interkommunalen Gemeinschaftsfinanzierung können auch die von der Verfassung vorgesehenen *Gemeindeverbände* (Art 116 Abs 4 B-VG) und die in der Praxis eingelebten *Verwaltungsgemeinschaften* (VfSlg 5483/1967) herangezogen werden (zB Krankenanstalten, Schulen, Wasserversorgung, Abwasser- oder Abfallbeseitigung, Straßenerrichtung und -erhaltung, Aufgaben der Hoheitsverwaltung, gemeinsame Sozialhilfeeinrichtungen usw). Auf die verfassungsrechtlichen und verwaltungsökonomischen Probleme der Errichtung, Organisation und Finanzierung (Umlagerecht!) wurde bereits oben hingewiesen (siehe II.7.d).

In den meisten Bundesländern ist die Errichtung von Gemeindeverbänden durch autonome Einigung der Gemeinden nicht zugelassen, sodaß überörtliche Planungen und Präferenzen ausschlaggebend sind. Bei der inneren Organisation soll zwar im eigenen Wirkungsbereich ein „maßgebender Einfluß der verbandsangehörigen Gemeinden" sichergestellt sein (Art 116 Abs 4 B-VG), im Verhältnis der Gemeinden zueinander und bei der Aufteilung der finanziellen Lasten des Verbandes auf die Gemeinden treten aber häufig Probleme der „gerechten Abwägung" zwischen verschieden strukturierten Gemeinden auf (ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 136).

Daß es sich bei Gemeindeverbänden und Verwaltungsgemeinschaften um echte Formen eines „tertiären Finanzausgleichs" handelt, ergibt sich daraus, daß sie Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungsbereiches der *Gemeinden* zu erfüllen haben und keine eigenen Einnahmen aus dem „primären" oder „sekundären" Finanzausgleich erhalten, weil sie keine „Gebietskörperschaften" im Sinne des F-VG oder FAG sind (dies gilt selbst für die in § 3 Abs 2 F-VG und Art II Abs 2 der Schulverfassungsnovelle 1962 und Art II der Schulverfassungsnovelle 1975 angeführten Ausnahmefälle). Finanzbeziehungen zwischen Gemeinden, die an Gemeindeverbänden oder Verwaltungsgemeinschaften beteiligt sind, müssen daher als direkte oder indirekte Transfers (siehe *Tabelle 1*) außerhalb des Finanzausgleichs qualifiziert werden (RUPPE, in: Matzner 1977, 386).

VI. Intrasystematische Neuordnung der föderalistischen Finanzverfassung

1. Allgemeine Voraussetzungen

Eine Neuordnung der österreichischen Finanzverfassung ist nach allen bisherigen Untersuchungen dringend geboten, um die elementaren Baugesetze des Bundesstaates zur Geltung zu bringen. Die geltende Finanzverfassung – und auf ihrer Grundlage der Finanzausgleich – entsprechen nämlich auf Grund besonderer historischer Umstände weithin dem Modell des *dezentralisierten Einheitsstaates* mit zentraler fiskalischer Alimentation und nicht dem internationalen oder auch nur dem österreichischen Typus des auf verfassungsrechtlicher Selbständigkeit und Gleichberechtigung der Gliedstaaten gegründeten *Bundesstaates.*

Gleichwohl sollte eine verfassungsrechtliche Neuordnung nicht voraussetzungslos beginnen, sondern die Systemgrundsätze der bestehenden Finanzordnung soweit als möglich beachten und auf ihrer Grundlage eine innere Verknüpfung mit den Systemgrundsätzen des Bundesstaates zu erreichen versuchen. Diese Vorgangsweise empfiehlt sich nicht nur aus praktischen Gründen, da die Widerstände gegen eine Totalreform, aber auch ihre Risken der Bewährung sonst ins Ungemessene wachsen würden. Die eigenständigen Systemgrundlagen der Finanzverfassung, die sich übrigens in ähnlicher Form in allen vergleichbaren bundesstaatlichen Finanzordnungen finden, haben auch ihre staats- und finanztheoretische Berechtigung und spiegeln überdies eine bestimmte Entwicklung und historische Erscheinungsform des modernen Staates wider, die nicht isoliert beseitigt werden können. Daß dies nicht für die ,,austrifizierten" Teile der Finanzordnung des ,,Großdeutschen Reiches" – insbesondere die Einschlüsse des Alimentations- und Umlagesystems – gelten kann, sei bereits an dieser Stelle ausdrücklich hervorgehoben.

Der beizubehaltende Kern der besonderen Systematik der Finanzverfassung liegt im *Begriff der Abgabe* einerseits und dem Anknüpfen aller Abgabenertragsregelungen an die Verteilung und Lasten der *öffentlichen Aufgaben* andererseits. Beide Bezugspunkte sind untrennbar mit der historischen Entwicklung des ,,Modernen Staates" aus der Überwindung des Ständestaates im 18. Jahrhundert, aber auch mit der Wandlung vom absoluten Staat zur parlamentarischen Demokratie verbunden: Der Begriff der (modernen) ,,*Abgabe*" – wie er auch der Bundesverfassung zugrunde liegt – ist gekennzeichnet durch die Lösung von spezieller Entgeltlichkeit und Zweckbindung, wie sie der ständischen ,,Steuerbewilligung" eigen waren, und schuf damit erst die Grundlagen für die souveräne Zweck- und Machtentfaltung des neuzeitlichen Staates, insbesondere seines Militärs und seiner Verwaltung mit ihrer allumfassenden bürokratischen (,,rationalen" im Sinne von M. WEBER) Organisation.

Auf dieser Grundlage des souveränen, kameralistisch wohlbestellten Absolutismus und seiner bürokratischen Verwaltung richtete sich die Budgethoheit der bürgerlichen *Parlamente* ein, die – gleichfalls souverän – die Ausgaben und Einnahmen formulieren, welche diese Ausgaben bedecken sollen. Sie erbten auch die (inhaltlich

unbegrenzte) Formulierungshoheit der öffentlichen Aufgaben mit der ehemals monarchischen Souveränität und ihrer inhaltlichen Konkretisierung, der (eigenständigen) *Verwaltung*, die nunmehr als Vollziehung des parlamentarischen Gesetzes verstanden wurde.

Nach der heutigen Grundstruktur der parlamentarischen Demokratien in Bund, Ländern und Gemeinden muß daher die doppelte Bezogenheit aller öffentlichen Verwaltung auf *Abgabenhoheit* und *Aufgabenhoheit* maßgebend bleiben, weil sich gerade darin die demokratische Selbständigkeit der Gebietskörperschaften ausdrückt: Die Vertretungskörper müssen nach diesem Grundmodell nicht nur die öffentlichen Aufgaben inhaltlich determinieren können, sondern durch die Budgethoheit auch über die Art ihrer Erfüllung bestimmen können, wobei die entscheidenden politischen Wertungen nicht nur im ersten Bereich, sondern auch in der Zuordnung der Finanzmittel zu treffen sind. An dieser Grundstruktur der Finanzverfassung ist festzuhalten. Unter dieser Voraussetzung liegt die eigentliche Fehlentwicklung der österreichischen Finanzverfassung in der bis heute aus der Monarchie und dem Großdeutschen Reich weitergeschleppten *hierarchischen Fremdbestimmung* der Aufgaben- und Finanzautonomie durch zentrale Anordnungsbefugnisse. Weder 1922 noch 1948 ist man in der Finanzverfassung über die Schatten der vorangegangenen Steuer- und Finanzordnung hinweg zu echten föderalistisch-demokratischen Lösungen vorgedrungen, sondern hat vielmehr Landesstaatsgewalt und Gemeindeautonomie in der Finanzverfassung unterschiedslos als Organisationsformen der souveränen *„Herrschaftsgewalt des Bundes"* (in Rechtsformen des *einfachen Bundesgesetzgebers*) konstruiert (PFAUNDLER 1931, 317; DERSELBE 1947, 17ff). Daß dies den Prinzipien der Aufgaben- und Ausgabenautonomie der Gebietskörperschaften keinesfalls gerecht werden kann, soll im folgenden aufgezeigt werden.

2. Die Formulierung der „öffentlichen Aufgaben" (Aufgaben der Gebietskörperschaften)

Die Finanzverfassung knüpft sowohl in der Kostentragungsregel als auch im Lastenausgleichsprinzip an die *„Aufgaben der Gebietskörperschaften"* an. Man kann daher in diesem Zurechnungsmaßstab mit Recht den Angelpunkt des Finanzausgleiches (Zuteilung von Abgaben und Abgabenerträgen) sehen. Umso befremdlicher ist die oben dargelegte Unsicherheit, ja Begriffsverwirrung um diese zentrale Ordnungseinheit der föderalistischen Finanzverfassung und ihre Zusammenhänge mit der Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften.

a) Die öffentliche Aufgabe als Ergebnis des politischen Prozesses („Aufgabenformulierung")

Es gibt weder theoretisch noch praktisch eine inhaltliche Definition der „öffentlichen Aufgabe", weil sich darin die politische Entscheidung der souveränen Staatsgewalt ausdrückt, eine Aufgabe aufzugreifen und in einer bestimmten Form durchzuführen oder nicht. Daß diese Entscheidung in der Demokratie letztlich von den

Präferenzen der Bürger, im Rechtsstaat von verfassungsmäßigen Formen, im Bundesstaat von der Kompetenzverteilung und im Falle der Gemeinde von der Reichweite ihrer Autonomie abhängig ist, ändert nichts an dieser „politischen" Grundstruktur des „Öffentlichen" einer Aufgabe.

Nicht genug damit, läßt sich – wie oben (I.3) an Hand der ökonomischen Theorie des Föderalismus in ihrem heutigen Entwicklungsstand eingehend dargelegt wurde – auch theoretisch nicht einmal entscheiden, welcher *„Ebene"* eine öffentliche Aufgabe richtigerweise zuzuordnen sei (MATZNER 1977, 8, 23ff, 463ff ua; PERNTHALER/WIMMER, Die Verwaltung 1982, 301ff und 435ff), sondern auch darin liegt im Grunde eine politische Entscheidung, die zwar regelmäßig, in Österreich aber typischer Weise nicht durchgängig verfassungsrechtlich verfestigt ist (Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung, Fremd- und Mischfinanzierungen!). Die „öffentliche Aufgabe" einer Gebietskörperschaft ist also gerade nicht identisch mit ihrem hoheitlichen oder privatrechtlichen *Kompetenzbereich* (so richtig SCHÄFFER 1980, 71; VfSlg 9280/1981), sondern wird in folgenden rechtlichen Stufen inhaltlich („politisch") zunächst von den Gebietskörperschaften selbst *autonom* festgelegt und konkretisiert.

aa) Gesetzliche Verpflichtung durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber

Nicht die sogenannten „Verbandskompetenzen" der Gebietskörperschaften, sondern erst die konkrete gesetzliche Regelung auf der Grundlage dieser Kompetenzen schafft und ordnet den Finanzbedarf einer öffentlichen Aufgabe, wobei noch zusätzlich die unten (bb) dargestellte Selbständigkeit der Verwaltung „auf Grund der Gesetze" zu beachten ist. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß *hier*, im *Gesetz*, die primäre Entscheidung über Art, Intensität und Aufwand der „Verstaatlichung" eines privaten oder gesellschaftlichen Bereiches getroffen wird und der Bundes- und Landesgesetzgeber hiebei nur an bestimmte verfassungsrechtliche Schranken (aus der Kompetenzverteilung, der Grundrechtsordnung usw) gebunden ist, aber bis jetzt zu keinerlei „positivem Tun" – und damit zu irgendeiner öffentlichen Kostenentscheidung – *rechtlich* verpflichtet ist. Es ist daher absolut verfehlt, von *Kompetenzbestimmungen* der Gebietskörperschaften zur Gesetzgebung oder Verwaltung unmittelbar auf Kostentragungspflichten der zuständigen Gebietskörperschaften zu schließen, wie dies im Zusammenhang mit der Krankenanstalten-Finanzierung stereotyp vom Bund behauptet wurde.

In diesem Zusammenhang bedarf der Ausdruck *„Pflichtaufgaben"* der Gebietskörperschaften (§ 12 F-VG) einer Erläuterung. Er entstammt dem reichsdeutschen Kommunalrecht und sollte die *„gesetzlichen"* Aufgaben, die Anspruch auf *zentrale Finanzierung* durch das Reich im Zuweisungssystem hatten, von den *„freiwilligen"* Aufgaben der Gemeinden, die keinen solchen Anspruch hatten, unterscheiden (siehe oben III.3 und WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 61). Diese Unterscheidung ist im gegenwärtigen Verfassungssystem und Finanzausgleichsrecht sinnlos; der Ausdruck „Pflichtaufgaben" muß daher als Relikt einer anderen Rechtsordnung systemkonform ausgelegt werden: Ob eine Aufgabe eine „Pflichtaufgabe" ist,

bestimmt sich grundsätzlich nach der *autonomen Festlegung* der Gebietskörperschaft im Rahmen ihrer Kompetenzen und in den ihr jeweils zur Verfügung stehenden Rechtsformen der Verpflichtungsformulierung (Verfassungs- oder einfaches Gesetz, Gemeinderatsbeschluß, aber auch durch privatrechtliche Instrumente oder Einrichtungen uva). Soweit hierfür selbst wiederum vertragliche (insbesondere nach Art 15a B-VG) oder gesetzliche Rechtspflichten maßgebend sind, haben diese für die Gebietskörperschaften bei ihrer Aufgabenformulierung interne oder externe Bindungswirkungen, sind aber gerade nicht für Ausmaß oder Art des *Finanzierungsbedarfes* der Aufgabe unmittelbar ausschlaggebend.

Verfehlt wäre es insbesondere, den Ausdruck „Pflichtaufgaben" *bei den Ländern* auf die Fälle der geteilten Zuständigkeiten nach Art 11 und 12 B-VG zu beziehen (WENGER/HÖSS, ebenda). Abgesehen davon, daß auch in diesen Bereichen den Ländern keine Aufgaben „übertragen" werden – sondern sie im selbständigen Wirkungsbereich *verbleiben* – können „Pflichtaufgaben" im Sinne gesetzlicher Verpflichtungen selbstverständlich auch im Bereich der Landesgesetzgebung nach Art 15 Abs 1 B-VG begründet werden.

Darüber hinaus wird man überhaupt daran zweifeln müssen, ob Gebietskörperschaften öffentliche Aufgaben – auch im sogenannten Ermessensbereich – im Sinne des B-VG anders als in Form von „Pflichtaufgaben" erfüllen dürfen, da anders eine öffentliche Mittelverwendung kaum zu rechtfertigen ist (MORSCHER/SMEKAL 1982, 45).

Eine „*gesetzliche* Verpflichtung" zur Aufgabenerfüllung kann es im Bereich der Gerichtsbarkeit, der Hoheitsverwaltung, aber auch der Privatwirtschaftsverwaltung geben. In jedem Falle richtet sich die gesetzliche Verpflichtung an *Organe der Gebietskörperschaften,* die sie vollziehen müssen und bedarf daher sowohl organisatorischer als auch haushaltsrechtlicher Konkretisierung, um wirksam zu werden: Eine „gesetzliche Verpflichtung" zur Aufgabenerfüllung ist daher in Wahrheit die Kurzformel für einen rechtlich oft außerordentlich komplexen Vorgang, der ein ganzes Bündel „autonomer" Entscheidungen und Einrichtungen der Gebietskörperschaften braucht, um verwirklicht zu werden (MATZKA, JBl 1980, 505ff). Es wäre daher offenkundig verfehlt, den Finanzbedarf einer „gesetzlichen Verpflichtung" unmittelbar aus dem Gesetz oder gar heteronom, durch andere als die „besorgende" Gebietskörperschaft quantifizieren zu wollen.

bb) Vollziehung „auf Grund der Gesetze"

Richtig ist vielmehr, daß erst die Konkretisierung der gesetzlichen Aufgabenregelung durch die Gerichtsbarkeit oder Verwaltung die finanzrechtliche Tragweite der Aufgabe – insbesondere ihre Kosten und die Möglichkeiten der Bedeckung – klarstellen kann. Zwar gibt es Kostenschätzungen aus Anlaß der Beschlußfassung von Gesetzen, doch sind diese vorläufig und in vielen Fällen unverläßlich und selbst bei subtilster Berechnung (etwa durch „Probeläufe" oder simulierte „Verwaltungsspiele") nichts anderes als *vorweggenommene* Entscheidungen der Verwaltung oder Gerichtsbarkeit.

Es kommen eben bei der tatsächlichen Erfüllung der Gerichts- oder Verwaltungsaufgaben noch eigenständige Komponenten der öffentlichen Aufgabenerfüllung hinzu, die man in der österreichischen Verwaltungsdogmatik lange Zeit völlig übersehen hat: Die (nur final determinierten) *Planungsbefugnisse, Wirtschaftslenkung* bzw *öffentliche Wirtschaft* überhaupt und ganz allgemein die *Organisationsgewalt* als Konkretisierung der „inneren Verwaltungsführung" und die *Verwaltungsverantwortung* als selbständige demokratische Funktion der Staatsfunktion „Verwaltung" (PERNTHALER 1978, 184; DERSELBE, JBl 1982, 338; PESENDORFER 1981, 29ff; MATZKA, JBl 1980, 505f; VfSlg 9507/1982). Ähnliche Konkretisierungsleistungen auf der Vollzugsebene gibt es natürlich auch im Bereich der Gerichtsbarkeit.

Aus dieser – dem Praktiker wohlbekannten – Struktur der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf der *Vollzugsebene* folgt eben die Eigenart der finanzrechtlichen Kostentragungsregel, nicht an Kompetenzen oder Gesetze, sondern an die tatsächliche „Besorgung" der Aufgaben anzuknüpfen, da erst hier die Weichenstellungen für den Aufwand fallen, welchen diese Aufgaben verursachen. Insofern kann man in der Tat bei „mittelbarer Verwaltung" einen finanzrechtlich selbständigen Aufgabenbereich der *besorgenden* Verwaltung feststellen (VfSlg 9507/1982) und seine Berücksichtigung im *primären* Finanzausgleich verlangen (siehe unten VII.5.e).

Wie noch zu erläutern sein wird, kann allerdings die Gerichtsbarkeit oder Verwaltung ihre autonomen Vorstellungen über die richtige Konkretisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung nur im Rahmen der Haushaltsführung verwirklichen, die ihrerseits wiederum an die Budgetbeschlüsse der Volksvertretungen gebunden ist. Das ändert aber nichts an der Tatsache, daß die *Vollzugsebene* neue, eigenständige Rechts- und Organisationsakte der zuständigen Gebietskörperschaft voraussetzt, die einen integrierenden Bestandteil der Formulierung der „öffentlichen Aufgaben" im Sinne der Kostentragungs- und Lastenausgleichsregeln der Finanzverfassung bilden.

cc) Privatwirtschaftsverwaltung

Die Aufgabenformulierung in der Privatwirtschaftsverwaltung geschieht entweder durch den zuständigen Gesetzgeber im Sinne der Art 10 bis 15 B-VG (RILL/SCHÄFFER 1979, 35) oder durch sogenannte „Selbstbindungsgesetze" auf Grund des Art 17 B-VG oder aber durch privatrechtliche Verträge, Organisationsakte (zB Errichtung von Unternehmen) und andere Rechtsinstrumente auf Grund allgemeiner privatrechtlicher Ermächtigungen und Regelungen. Ohne hier auf die verfassungsrechtliche und finanzausgleichspolitische Problematik dieses tatsächlichen Zustandes der Privatwirtschaftsverwaltung einzugehen (siehe dazu IV.3, V.5 und VIII.1 bis 3), sei an dieser Stelle festgehalten, daß es im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung ebenso wie im Bereich der Hoheitsverwaltung *„Pflichtaufgaben"* aller Gebietskörperschaften gibt (WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 66, 69, 73ff; RILL/SCHÄFFER 1975, 48; FRÖHLER/OBERNDORFER 1970, 31; OBERNDORFER, Eichler-FS, 433ff). Dies hängt auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung von der Art der rechtlichen Aufgabenformulierung durch das

Gesetz, aber auch von den ergänzenden Entscheidungen auf der Vollzugsebene (zB vertragliche Verpflichtung, Auslobung, Gesellschaftsverhältnis uä) ab, die ausschließlich von der „besorgenden" Gebietskörperschaft zu treffen sind.

Nach der geltenden Verfassungslage kann in der bloßen Tatsache der formellen Einordnung einer Verwaltungsaufgabe in die Hoheitsverwaltung oder die Privatwirtschaftsverwaltung kein Vorrang ihrer gesetzlichen Erfüllungspflicht oder ihres Finanzierungsbedarfes abgeleitet werden.

dd) Budgetbeschlüsse der Volksvertretungen

Die zuletzt ausschlaggebende politische Entscheidung über die Art und das Ausmaß der von einer Gebietskörperschaft zu besorgenden öffentlichen Aufgaben trifft in jedem Falle der jährliche Haushaltsplan der Gebietskörperschaft: Hier werden nicht nur Personal- und Zweckaufwände aller Verwaltungsstellen festgelegt, sondern häufig auch unmittelbare Entscheidungen über Investitionen, Förderungen, Finanzzuweisungen und Zuschüsse, Vor- und Mitfinanzierungen uä getroffen. Ohne die Konkretisierung auf der Budgetstufe ist daher die Besorgung der Verwaltungsaufgaben überhaupt nicht denkbar. Jede Quantifizierung ihres Finanzbedarfes muß daher letztlich von dieser Stufe der autonomen Definition der öffentlichen Aufgaben ausgehen oder sie zumindest vorwegnehmend abzuschätzen trachten.

Der praktische Spielraum der budgetmäßigen Aufgabenformulierung ist allerdings heute in den meisten Fällen drastisch eingeschränkt: durch gesetzliche Bindungen, frühere Personalentscheidungen, aber auch Zweckwidmungen von Abgabenerträgen, Finanzzuweisungen, Zuschüsse und – nicht zuletzt – vertragliche Verpflichtungen der Gebietskörperschaften aus Vor- und Mitfinanzierungen, Darlehensaufnahmen, Mitgliedschaften in Gesellschaften, Vereinen etc. Dennoch bleibt das Budget der natürliche Angelpunkt der *autonomen Aufgabenformulierung* der Gebietskörperschaften und nicht etwa – wie es heute weithin angenommen wird – der Vollzugsgehilfe externer und höherrangiger Aufgaben- und Finanzierungsentscheidungen. Ohne den Ausgangspunkt einer effektiven *Budgethoheit der Gebietskörperschaften* ist das ganze System einer föderalistischen Finanzordnung, das ja auf der *„Ertragshoheit im eigenen Haushalt"* aufbaut (§ 6 F-VG 1948) theoretisch und praktisch unvollziehbar. (So besonders eindringlich – unter Hinweis auf die andersgeartete Finanzordnung des Großdeutschen Reiches, die es zu beseitigen galt – PFAUNDLER in zahlreichen Schriften 1946/47, 1950; siehe oben II.4.) Soweit die geltende Finanzordnung daher – vor allem im Zuweisungs-, Zuschuß-, Umlagen- und Kostentragungssystem – Finanzierungsformen der öffentlichen Verwaltung „nachgeordneter Gebietskörperschaften" auf Grund von *fremden* Budgetbeschlüssen oder Bindungen der Ertragshoheit durch zentrale Anordnungen zuläßt, ist sie unföderalistisch und in sich systemwidrig.

3. Die Finanzierung der öffentlichen Aufgabe im Finanzausgleich

Im zentralistischen Einheitsstaat wäre mit der zentralen Budgetentscheidung die „öffentliche Aufgabe" abschließend politisch definiert. Im Bundesstaat mit Ge-

meindeautonomie sind die Budgetentscheidungen aller Gebietskörperschaften *relativ*, weil sie vom Maß an Abgabenhoheit und Abgabenerträgen abhängig sind, das die Finanzordnung zur Erfüllung des dadurch geschaffenen Finanzbedarfes zur Verfügung stellt. Auch dieser *aufgabenmäßig konkretisierte* Anteil an den „Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen" (§ 3 F-VG 1948) läßt sich nach dem System des F-VG 1948 nicht inhaltlich abstrakt festlegen, sondern ist das Ergebnis eines mehrstufigen politischen Prozesses, der zur endgültigen Entscheidung über Art und Ausmaß der Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften in der föderalistischen Finanzordnung führt.

a) Die Quantifizierung des Finanzbedarfes der Gebietskörperschaften

Die Quantifizierung der *Kosten öffentlicher Verwaltung* ist regelmäßig der erste „kritische Punkt" des Finanzausgleiches. Hierbei tauchen zwei – nicht unmittelbar zusammenhängende – Problemkreise auf: Die Quantifizierung des Finanzbedarfes als einer Festlegung der *Ausgabenintensität* einer öffentlichen Aufgabe (vgl ZIMMERMANN, Finanzarchiv 1973/74) und die Frage der externen Überprüfung dieses Finanzbedarfes durch andere Gebietskörperschaften. In beiden Problembereichen spielen politische Ermessensentscheidungen eine ausschlaggebende Rolle.

Während sich die Personalkosten und der „Amtssachaufwand" der Hoheitsverwaltung noch einigermaßen (vorwegnehmend) objektivieren lassen – auch hier sind selbstverständlich Auffassungsunterschiede und Unsicherheiten möglich (vgl als Beispiel die Transfers nach § 3 FAG 1979, die aus diesem Grund noch nicht in den „primären Finanzausgleich" eingebaut werden konnten) – ist dasselbe für den „*Zweckaufwand*" der Gebietskörperschaften, insbesondere in der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung von vornherein unmöglich, wenn nicht auf die autonomen („politischen") Entscheidungen der Gebietskörperschaften zurückgegriffen wird. Denn schon die „Grobentscheidungen" – ob, was und wie etwas öffentlich besorgt oder gefördert werden soll – hängen von der autonomen, demokratisch zu verantwortenden politischen Konzeption der Gebietskörperschaften ab. Dazu kommen noch vielfältige „Feinentscheidungen" über Eigen- oder Fremdfinanzierung (und die damit verbundenen Kosten), über Organisation der Aufgabenerfüllung, Verwaltungsreformen, regional- und wirtschaftspolitische Determinanten der Fiskalpolitik uva.

Aus allen diesen Gründen ist eine externe Überprüfung der autonomen Finanzbedarfsschätzungen der Gebietskörperschaften sehr schwer möglich und muß jedenfalls an einer *empirischen Analyse der Ausgaben und Ausgabenstrukturen* (dh an den *Haushalten*, siehe PFAUNDLER 1931, 314ff) und nicht an „normativ" von der Zentrale vorgeprägten Bedarfsvorstellungen anknüpfen. (Vgl dazu die Darstellung des am *„Bedarfsdeckungssystem"* orientierten reichsdeutschen Finanzausgleiches bei PFAUNDLER 1947, 21f, von dem wesentliche Elemente in die gegenwärtige Finanzordnung übernommen wurden; siehe oben III.3 und 4.)

Einen einigermaßen vertretbaren Weg der Quantifizierung des Finanzbedarfes aus einem objektivierten Vergleich der Budgets und Ausgaben der Gebietskörperschaften hat die Australische Finanzordnung mit dem auf empirischen Vergleichsrechnungen aufbauenden Verfahren vor der gerichtsartigen *„Grants-Commission"* gefunden (HEAD, Finanzarchiv 1967; MATHEWS, Finanzarchiv 1975). Aber auch dieser Weg ist grundsätzlich nur für die vergleichsweise Bemessung von Ertragsanteilen und Ausgleichsleistungen, nicht aber für die eigentliche *Finanzautonomie* der Gebietskörperschaften gangbar, deren Bestand er vielmehr voraussetzt.

Hier muß prinzipiell die *autonome,* extern nur relativ überprüfbare Quantifizierung des Finanzbedarfes der Ausgangspunkt aller Zuweisung von Abgaben und Abgabenerträgen im Finanzausgleich bleiben. Im Falle der Gebietskörperschaften Bund und Länder folgt dies schon aus der Tatsache, daß ja die „souveränen" Budgetentscheidungen der Parlamente die Bedeckung durch *Abgabengesetze,* die gleichfalls in der Hoheit des Parlaments liegen, begrifflich voraussetzen. Im Falle der Länder ist dies derzeit nur deshalb nicht möglich, weil der Finanzausgleich die maßgebenden Abgabenkompetenzen den Ländern entzieht und dem Bund zuweist, ohne freilich am Grundprinzip der *Ertragshoheit* der Landesabgaben und Landesanteile an „gemeinschaftlichen Abgaben" etwas zu ändern.

Wenn man diese zentralen Zurechnungspunkte von Abgaben- und Ertragshoheit der Länder in der *Landes-Finanzhoheit* als autonome Aufgaben/Ausgabenverantwortung beachtet, wird klar, daß der Finanzausgleichsgesetzgeber in der Quantifizierung des Finanzbedarfes der Länder zunächst nur als *Treuhänder des Landesgesetzgebers* handelt (RUPPE 1977, 99).

Ähnliches gilt – mit der Maßgabe der Bindung der Gemeindeverwaltung an Bundes- und Landesgesetze sowie an die verfassungsmäßige Staatsaufsicht – auch für die Bemessung der Gemeindeabgaben und -abgabenanteile im Verhältnis zur Quantifizierung des Finanzbedarfes der Gemeinden: Sie muß primär in der autonomen Budgethoheit der Gemeinden und nicht in Bedarfsvorstellungen des Bundes oder des Landes begründet bleiben.

b) Die Ausgleichsfunktion als selbständige politische Entscheidung

Dennoch erschöpft sich die bundesstaatliche Finanzordnung nicht in der Registrierung und Umverteilung von Finanzbedarfen der Gebietskörperschaften auf die verschiedenen Einnahmequellen. Die eigentliche Gestaltungsaufgabe des Finanzausgleiches liegt vielmehr in der Zusammenordnung verschiedenartiger autonomer Finanzbedarfsentscheidungen und unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeiten der Gebietskörperschaften unter dem Zwang einer insgesamt stets zu knappen Finanzausgleichsmasse.

Auch für diese – schon äußerlich mit unzähligen Bestimmungsstücken und Variablen belastete – Gesamtentscheidung gibt es keine inhaltlich feststehende Lösung. Sicher soll der Finanzausgleich zu optimaler Verwirklichung des Gemeinwohls, der (Ausgleichs-)Gerechtigkeit und Zweckmäßigkeit der Mittelverwendung im Bundes-

staat führen (PFAUNDLER 1931, 428ff; 1947, 16f; 1958, 22; WISSGOTT 1973, 9f). Aber alle diese Ziele können in der Demokratie nur im politischen Prozeß formuliert werden, weil sie eine Vielzahl von Wertentscheidungen über konkrete Verwaltungsziele und Finanzierungsformen voraussetzen (BÖS, in: Schambeck 1980, 723). Das Verfassungsrecht kann hiefür *allgemeine Zielvorstellungen* inhaltlicher (zB Art 9a B-VG) oder formaler Art (§ 4 F-VG) zur Verfügung stellen und das *Verfahren* der Festlegung des Ausgleiches regeln, aber nur in sehr begrenztem Maße rechtlich konkretisierte oder konkretisierbare Maßstäbe des Ausgleiches – wie etwa den Gleichheitsgrundsatz – festlegen. (Über Möglichkeiten konkretisierter Verfassungsziele für den Finanzausgleich siehe unten, V.6.d.) Insofern spricht VfSlg 9280/1981 mit Recht davon, daß der Kern der finanzausgleichsgesetzlichen Regelung eine Entscheidung der *„Rechtspolitik"* sei.

Man wird also wohl verlangen können, daß der Finanzausgleichsgesetzgeber sich an den autonomen Haushaltsbeschlüssen der Gebietskörperschaften und daraus ableitbaren objektiven (Vergleichs-)Daten des Finanzbedarfes und der Finanzkraft der Gebietskörperschaften zu *orientieren* hat und so zu autonomiegerechten und sachlich gerechtfertigten Lösungen der eingangs angeführten Ordnungs- und Ausgleichsprobleme gelangt. Eine zwingend „richtige" Lösung wird man aber aus noch so enger Bindung an Bedarfsdaten und einläßlichen Quantifizierungen und Objektivierungen derselben nicht finden können. Dabei ist auch zu beachten, daß dem Finanzausgleichsgesetzgeber ein *„Prognosespielraum"* seiner Entscheidungen zugebilligt werden muß, der wohl korrekturbedürftig, nicht aber – in gewissen Grenzen – sachwidrig sein wird. (Zur Lehre vom „Prognosespielraum" des Gesetzgebers vgl ua PERNTHALER, Mitbestimmung 1980, 122ff; ÖHLINGER, Melichar-FS 1983, 144; OSSENBÜHL, 25-Jahre-BVerfG-FS, Bd I/1976, 458ff).

Allerdings mag bei zunehmender Fülle von Sachunterlagen und sicherer Berechnungen der Rahmen sachlich vertretbarer Lösungen enger werden; eine positive *Bindung* des Bundesgesetzgebers an eine bestimmte inhaltliche Lösung, die allenfalls vom VfGH zu exekutieren wäre, ist nach der Gesamtsystematik des österreichischen Verfassungsrechts auch im Falle des Finanzausgleiches nicht zu begründen. An dieser Struktur des Finanzausgleichs als selbständiges *politisches Entscheidungsverfahren* müssen daher auch alle föderalistischen Reformvorstellungen ansetzen.

c) Die bundespolitischen Rahmenbedingungen

Über diese finanzausgleichspolitische Gestaltungsmacht hinaus ist das System der verbundenen Steuerwirtschaft noch von einer weiteren Schicht politischen Ermessens abhängig, die in Bundeszuständigkeiten begründet ist. Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben und allfällige Stammabgaben, an denen Landeszuschläge gewährt werden, sind ja in erster Linie nicht Instrumente des Finanzausgleiches, sondern *Steuern des Bundes,* die voll seiner Kompetenz zur inhaltlichen und tarifmäßigen Ausgestaltung unterliegen.

Auch hier ist – wie der VfGH in ständiger Rechtsprechung festhält (VfSlg 4239/1962, 4928/1965, 7167/1973, 7323/1974, 7864/1976, 7979/1977, 7996/1977, 8003/1977, 8531/1979 uva) – dem Bundesgesetzgeber ein weiter Spielraum der *„Rechtspolitik"* gewährleistet, der verfassungsrechtlich nur auf sachwidrige Gleichheitsverletzungen („Exzesse") kontrollierbar ist. In diesem Rahmen verfolgt der Bundesgesetzgeber etwa kultur-, sozial- oder wirtschaftspolitische Zielsetzungen mit Tarifgestaltungen oder Steuerbegünstigungen, aber auch gesellschaftspolitische Vorstellungen, konjunkturbelebende oder -dämpfende Maßnahmen uva. Auch die Kompetenzverteilung setzt derartigen steuerpolitischen Maßnahmen nur einen sehr weiten Rahmen (RUPPE 1971, 171f). Es braucht nicht besonders hervorgehoben werden, daß in noch stärkerem Maße die „Gewährung" von Finanzzuweisungen und Zuschüssen von bestimmten politischen Konzeptionen der „gewährenden" Gebietskörperschaft abhängig sind.

Darüber hinaus wird man aber auch feststellen müssen, daß die *Konjunkturpolitik* des Bundes wegen des großen Budgetrahmens und der Monopolisierung entscheidender Instrumente (zB Währungspolitik, Außenwirtschaft, Wirtschaftslenkungsgesetze, Bank- und Kreditwesen, Verstaatlichte Unternehmungen, Arbeitslosenfürsorge uä) von entscheidender Bedeutung für den Abgabenertrag der Länder ist und dies fast durchwegs als wünschenswerte Struktur des Finanzausgleiches dargestellt wird (RUPPE 1977, 78ff; VAN DER BELLEN 1980, 82).

Unabhängig davon, ob man diese Annahme für richtig hält oder nicht, bleibt festzuhalten, daß der Rahmen finanzpolitischer Autonomie der Länder und Gemeinden nach der derzeitigen Verfassungslage und Konstruktion des Finanzausgleiches von der Verteilungs-, Wirtschafts- und Konjunkturpolitik des Bundes wirksamer begrenzt wird als durch manche Aufteilungs- und Zuweisungsbestimmung des Finanzausgleiches.

d) Verfassungspolitische Konsequenzen des Weges der „Aufgabendefinition" im Finanzausgleich

Aus den dargestellten Strukturen der autonomen „politischen" Definition der Aufgaben der Gebietskörperschaften und ihrer heteronomen politischen Überlagerung durch zwei Schichten bundespolitischer Korrekturen dieser Definition folgen zwei Konsequenzen für eine echt föderalistische Finanzverfassung, die gegenwärtig in Österreich nicht verwirklicht sind: die wirksame *verfassungsrechtliche Begrenzung* der Gestaltungsmacht des einfachen Bundesgesetzgebers und die wirksamen *Mitgestaltungsmöglichkeiten* im politischen Prozeß der heteronomen Aufgabenfinanzierungsentscheidungen. Beide, in der Lehre längst als dringend erkannte Reformziele der österreichischen Finanzordnung (BÖS, in: Schambeck 1980, 723ff; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 158ff; RUPPE 1977, 85ff; PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 26ff; SMEKAL 1974; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 121ff; SCHÄFFER 1980, 71ff uva) sollen im folgenden unter den eingangs genannten Voraussetzungen der möglichsten Systemkonformität von Bundesverfassung und Finanzordnung als verfassungspolitische Zielsetzungen analysiert werden.

4. Verfassungsmäßige Begrenzung der Gestaltungsmacht des einfachen Bundesgesetzgebers im Finanzausgleich

Eine der grundlegenden „Asymmetrien der österreichischen Finanzverfassung" (BÖS, in: Schambeck 1980, 721ff) ist die Kompetenzfestlegung aller Gebietskörperschaften durch *einfaches Bundesgesetz*. Diese bundesstaatliche Anomalie ist keinesfalls – wie immer wieder zur Rechtfertigung betont wird (PFAUNDLER 1931, 418; DERSELBE 1947, 10; DERSELBE, JBl 1948, 361.) – im systematischen Anknüpfungspunkt der Abgabenformen oder -erträge und der Notwendigkeit einer *einheitlichen* zentralen Regelung der Abgabenverteilung im Bundesstaat begründet. Ein Vergleich aller in Betracht kommenden Bundesstaatsverfassungen zeigt vielmehr, daß – ausgehend von den Anknüpfungspunkten *Abgaben* und *Abgabenteilung* – sehr wohl auch *verfassungsrechtliche* Kompetenzverteilungsbestimmungen möglich sind. Die im österreichischen Finanzsystem hierfür angelegten Möglichkeiten sollen im folgenden aufgezeigt werden.

a) Untauglichkeit der Formel des § 4 F-VG

Nach herrschender Auffassung (RUPPE, in: Matzner 1977, 229) stellt § 4 F-VG eine verfassungsrechtliche Bindung des Finanzausgleichsgesetzgebers an das bundesstaatliche Prinzip und die Gemeindeautonomie dar, welche im Verfahren vor dem VfGH durchsetzbare Ansprüche vermittelt (anders SCHÄFFER 1980, 71: „nicht justiziabler Programmsatz"). Auch die Verfassungsrechtsprechung ist offenbar dieser Auffassung, wenn sie § 4 F-VG als *„Konkretisierung des Gleichheitssatzes* (im Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften) für das Gebiet des Finanzausgleiches" bezeichnet (VfSlg 9280/1981; ähnlich 9507/1982).

Die inhaltliche Bindung des Bundesgesetzgebers ist danach jedoch äußerst gering, weil alle entscheidenden Maßstäbe dieser Bestimmung der Konkretisierung durch die *„Rechtspolitik"* bedürfen (siehe oben) und kein Anspruch auf „positives Tun" des Gesetzgebers zur Konkretisierung eines nachgewiesenen Finanzbedarfes der Gebietskörperschaft besteht. Im politischen Prozeß der Formulierung der „Finanzausgleichsgerechtigkeit" kommt dieser Bestimmung bestenfalls die Funktion einer Argumentationshilfe oder einer äußersten Schranke gegen *Mißbrauch* der Finanzausgleichshoheit des Bundesgesetzgebers („Exzeß") zu.

b) Verfassungsrechtliche Garantie der Basisfinanzierung der Gebietskörperschaften

Auch verfassungspolitische Reformüberlegungen müssen die Entwicklung und tatsächliche Struktur des österreichischen Finanzausgleiches bis zu einem gewissen Grad beachten, sollen sie pragmatische Lösungen erzielen. Unter dieser Voraussetzung zeigt sich aber, daß die Einnahmen der österreichischen Gebietskörperschaften in ständig steigendem Ausmaß durch die Anteile an den „großen" gemeinschaftlichen Bundesabgaben – insbesondere der Umsatzsteuer und der Einkommen-(Lohn-)Steuer – bedingt sind und dies – wegen der außergewöhnlichen „Elastizität" dieser Abgaben – auch in Zukunft so sein wird (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 139ff).

Eine ,,*Basisfinanzierung*", deren Umfang auf Grund empirischer Analysen der letzten Finanzausgleiche zu ermitteln wäre, sollte also im Wege von fixen Anteilen an diesen Abgaben oder Zuschlägen in derselben Höhe (siehe unten) gesichert werden (im selben Sinne: SMEKAL, in: MATZNER 1977, 271). Im Rahmen dieser Basisfinanzierung sollten jedenfalls die beiden größten Abgaben – Umsatzsteuer und Lohnsteuer – nach der *Volkszahl* unter die Gebietskörperschaften verteilt werden, weil der Sinn dieses Instituts eben eine *gleichmäßige Grundausstattung* der Gebietskörperschaften wäre, auf der erst alle notwendigen Ausgleichsregelungen aufbauen sollten. Gesichert müßte dabei allerdings werden, daß die derzeit extrem langen Volkszählungsperioden (zehn Jahre!) angemessen verkürzt werden, um unrichtige Meßzahlen während langer Perioden und darauf beruhende irrationale Benachteiligungen und Bevorzugungen der Gebietskörperschaften auszugleichen.

Rechtstechnisch ließe sich dies dadurch verwirklichen, daß die beiden genannten Abgaben durch die Verfassung zu ,,gemeinschaftlichen Bundesabgaben" erklärt würden und die Verfassung gleichzeitig einfache Verteilungsgrundsätze dieser Abgaben festlegte. Dieselbe Wirkung ließe sich – worauf noch zurückzukommen sein wird – durch verfassungsrechtlich garantierte *Zuschlagsrechte* in bestimmter Höhe erzielen.

Der Finanzausgleich würde damit in einen verhältnismäßig *starren,* verfassungsrechtlich abgesicherten und in einen *beweglicheren,* durch einfaches Bundesgesetz zu gestaltenden Teil gegliedert. Dies entspricht internationalen Vorbildern und würde der Doppelstruktur der ,,Aufgaben der Gebietskörperschaften" als *verfassungsmäßiger* Wirkungsbereich und *politisch-finanzielle* Konkretisierung der Kompetenzen durch die Volksvertretungen bzw plebiszitäre Akte der Gebietskörperschaften besser entsprechen. Auch wäre auf diese Weise die ,,Dynamik des Finanzausgleiches" gewahrt, die immer wieder als Argument für eine einfachgesetzliche Regelung ins Treffen geführt wird (VAN DER BELLEN 1980, 77).

c) Verfassungsrechtliche Neuregelung der Kostentragung und Garantien des Lastenausgleichs bei Aufgabenübertragung

Die geltende verfassungsrechtliche Kostentragungsregelung (§ 2 F-VG 1948) ist wegen des unbegrenzten Gesetzesvorbehalts in sich widersprüchlich (IV.2.a) und in der derzeitigen ,,hierarchischen" Auslegung (VfSlg 2604/1953; RUPPE 1977, 67f) mit dem fundamentalen Paritätsgrundsatz des österreichischen Bundesstaatsrechts (,,Bundesrecht bricht *nicht* Landesrecht") unvereinbar. Ihre Neuordnung sollte zwei ergänzende Regelungen enthalten, deren Notwendigkeit sich aus der derzeitigen Staatspraxis der direkten und indirekten Transfers (siehe *Tabelle 1*) ergibt.

aa) Verbot der Kostenverschiebung und Kostenübernahme

Im Anschluß an eine neu zu formulierende *Kostentragungsregel* (Verfassungsgrundsatz der eigenen Kostentragung gemäß VfSlg 935/1928 mit klar begrenzten Ausnahmevorbehalten; siehe unten VI.6.e) sollte – im Gegensatz zur derzeitigen Regelung – ein grundsätzliches *Verbot der Kostenverschiebung oder Kostenübernahme*

angeordnet werden. Der Grund dafür liegt nach der bisherigen Praxis des *„tertiären"* (grauen oder stillen) Finanzausgleiches, die oben (IV.1.g und 3.e sowie V.4) ausführlich dargelegt wurde, auf der Hand: Der formelle *(„primäre")* Finanzausgleich wird durch einfachgesetzliche, budgettechnische und privatrechtliche Finanzierungsformen *„fremder"* Aufgaben (Kostenübernahmen, Misch- und Vorfinanzierungen, Kostenverschiebungen) heute bereits so ausgehöhlt, daß er kein zuverlässiges Maß der tatsächlichen Ertragshoheit und Finanzverantwortung der Gebietskörperschaften mehr gibt (SMEKAL 1977; THÖNI 1978; RUPPE 1977, 105ff; RUPPE, in: Matzner 1977, 234ff; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 138 uva). Was als Argument für die *„hierarchische"* Auslegung der geltenden Verschiebungsregel herangezogen wird – „der Landesgesetzgeber könnte sonst den Finanzausgleich im Ergebnis zu Lasten des Bundes verändern" (WISSGOTT 1973, 12) – gilt für alle Kostenverschiebungen in gleicher Weise zu Lasten *aller* Gebietskörperschaften und muß daher zum Schutz des „primären" Finanzausgleiches – der allein Ertragshoheit vermittelt – radikal beseitigt werden (siehe „Neuregelung der Transfers", unten VI.6.c).

Insbesondere dürfen auch *freiwillige Kostenübernahmen* von Aufgaben anderer Gebietskörperschaften – außer in den unten dargelegten verfassungsrechtlich begrenzten Formen von noch zulässigen Transfers und Gemeinschaftsfinanzierungen (siehe VI.6.c) – nicht mehr stattfinden. Denn die derzeitige Praxis, Bundesaufgaben in den „meistbietenden" Ländern und Gemeinden unter der Bedingung massiver finanzieller Beteiligung dieser Gebietskörperschaften zu erbringen, setzt diese Gebietskörperschaften geradezu unter erpresserischem Druck zu „freiwilliger" Kostenübernahme, dem sie sich aus politischer Verantwortung gegenüber ihren Bürgern meist gar nicht entziehen können. Dem kann nur eine radikale Begrenzung der transkompetenten *„Spendegewalt"* der Gebietskörperschaften Einhalt gebieten (VI.6).

bb) Lastenausgleichspflicht bei Begründung neuer Aufgaben anderer Gebietskörperschaften

Nach der derzeitigen Verfassungslage ist es unmöglich, *Lastenverschiebungen* zwischen den Gebietskörperschaften durch Bundes- oder Landesgesetze zu verhindern (siehe *Tabelle 1* – Aufgabenübertragung). Dies liegt bei den Gemeinden, deren (eigener und übertragener) Wirkungsbereich gesetzlich zu regeln ist, auf der Hand, muß aber auch bezüglich Bund und Länder im Hinblick auf die zahlreichen Fälle geteilter Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen und die Möglichkeiten bzw sogar Verpflichtungen zu *„mittelbarer Vollziehung"* (einschließlich der Fälle landesgesetzlicher Begründung *gerichtlicher Aufgaben*) als Wesenszug der österreichischen Bundesverfassung bezeichnet werden. (Fälle des verfassungsmäßigen Zusammenwirkens von Bund und Ländern, siehe ERMACORA, Verfassungslehre 1970, 310ff, sowie oben II.5 und 6.)

Da der – regelmäßig für eine bestimmte Finanzausgleichsperiode abgeschlossene – Finanzausgleich von einer *bestimmten Aufgabenverteilung* ausgeht, muß gewährlei-

stet sein, daß der damit erzielte „Lastenausgleich" der öffentlichen Verwaltung während der Finanzausgleichsperiode gleich bleibt. Dies sollte durch eine vor dem VfGH einklagbare Verpflichtung im Verfassungsrang (Schutzklausel) klargestellt werden. Eine derartige verfassungsrechtliche Schutzklausel *enthielt das F-VG 1931* (§ 6 Abs 4 und § 7 Abs 1; vgl PFAUNDLER 1931, 86f). Sie wurde im Zuge des Anknüpfens der neuen Finanzverfassung von 1948 an die „großdeutsche" und „ständestaatliche" Finanzverfassung (1934) ersatzlos aufgehoben, womit alle Ansätze eines bescheidenen „föderalistischen Gleichgewichts" – das sich in der Ersten Republik entwickelte – beseitigt wurden (siehe oben III.2 und 4).

Ein zweiter Teil der Schutzklausel hätte zu gewährleisten, daß *neue Belastungen* der Gebietskörperschaften durch Aufgabenübertragung grundsätzlich durch Änderung des primären Finanzausgleiches in dem dafür vorgeschriebenen Verfahren (siehe unten), nicht aber durch Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Kostenverschiebungen oä Einrichtungen eines „sekundären Finanzausgleiches" zu finanzieren sind.

d) Verfassungsrechtliche Schutzklausel gegen Einnahmeentfall

Da der maßgebliche Anteil der Landeseinnahmen und ein immer größer werdender Anteil der Gemeindeeinnahmen aus *gemeinschaftlichen* Bundesabgaben stammen, ist der Bundesgesetzgebung und der Bundesverwaltung ein inhaltlich unbegrenztes Gestaltungsrecht der Landes- und Gemeindeeinnahmen durch steuerpolitische Maßnahmen gegeben. Ein mittelbares Gestaltungsrecht könnte sich auch aus der Handhabung der Steuerkompetenz für *ausschließliche* Bundesabgaben ergeben (PFAUNDLER 1931, 83f).

Um einseitige Veränderungen des Finanzausgleiches aus diesen Gestaltungsrechten des Bundes zu vermeiden, muß also den übrigen Gebietskörperschaften ein klagbarer Anspruch auf Ausgleich des Einnahmenentfalles im Verfassungsrang gewährleistet werden (Forderungsprogramm 1976 C 3). Eine derartige Schutzklausel bestand bereits im Finanzverfassungsgesetz 1931 (§ 6 Abs 4 und 5; PFAUNDLER 1931, 78ff), dort allerdings in der weit umfassenderen Form eines *allgemeinen verfassungsrechtlichen Änderungsschutzes* des Finanzausgleiches. Auch diese Schutzbestimmung ist 1948 ohne irgendeine Begründung entfallen, womit auch die letzte verfassungsrechtliche Schranke der Übermacht des Bundesgesetzgebers beseitigt wurde (siehe oben III.4).

e) Unzulässigkeit der Zweckbindung von Ertragsanteilen

Immer häufiger werden die Fälle der Zweckbindung von Ertragsanteilen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetz (zB Wohnbauförderung, Familienlastenausgleich, Katastrophenfonds, Wasserwirtschaftsfonds, Spitalsfinanzierung ua). Dies widerspricht dem elementaren Strukturprinzip der *Ertragshoheit*, auf dem das ganze Kompetenzverteilungssystem der Finanzverfassung beruht (§ 6 F-VG 1948) und das nicht aufgegeben werden soll (siehe oben VI.1). Bindungen von *Ertragsanteilen der Länder* (Gemeinden im Landes-Zuständigkeitsbereich) sollen daher

grundsätzlich nur durch Landesgesetz zulässig sein. Eine entsprechende Bestimmung wäre in die Bundesverfassung aufzunehmen, da gegenwärtig die Abgabenkompetenz des Bundes im allgemeinen hinreichen dürfte, Zweckbindungen der Verwendung der Landesanteile zu verfügen (RUPPE 1971, 170f; dagegen SCHWARZER, ÖZW 1983, 10).

f) Verhandlungspflicht im Verfassungsrang

Die Bundesverfassung sollte – entsprechend dem tatsächlich seit 1948 herrschenden Zustand (Konventionalregel der Verfassungspraxis) – eine formelle Verhandlungspflicht für finanzausgleichsrechtliche Regelungen anordnen. (So auch *Forderungsprogramm* C.2.) Die gegen diesen Vorschlag vorgebrachten Einwände der Wirkungslosigkeit (vgl RUPPE 1977, 96) werden durch die hier vorgeschlagenen zusätzlichen Verfahrens- und Organisationsrechte entkräftet (siehe folgenden Abschnitt).

Der Ausdruck *„Verhandlungen"* kann im Zusammenhang mit dem gesamten Finanzausgleichssystem nur im Sinne der Erzielung übereinstimmender Auffassungen über den Inhalt der Finanzausgleichsregelung verstanden werden *(„Finanzausgleichspaktum")*. Eine bloße *„Anhörung"* der Länder und Gemeinden genügt dem Verhandlungsgebot nicht (WISSGOTT 1973, 10).

5. Verfahrens- und Organisationsreformen

Aus der Erkenntnis, daß es weder abstrakte Kriterien für Art und Umfang der öffentlichen Aufgaben und ihrer Finanzierung, noch über ihre Zuordnung zu den einzelnen Gebietskörperschaften („Ebenen") gibt, sondern daß diese finanzverfassungsrechtliche „Aufgaben-Definition" in einem mehrstufigen politischen Prozeß erfolgt, ist abzuleiten, daß die wirksamsten Garantien der Länder und Gemeinden in einem auf Verteilung von Abgaben und Abgabenträgern aufgebauten System in *verfahrens- und organisationsrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten* (Partizipationsrechten) liegen müssen. (Vgl zu ähnlichen Konsequenzen im Planungsrecht: PERNTHALER 1978; OBERNDORFER, DÖV 1972, 529ff.) Dies ist denn auch in allen ernst zu nehmenden Reformvorschlägen für die Finanzverfassung übereinstimmend festgestellt worden (RUPPE 1977, 94ff; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 159f; Forderungsprogramm 1976, C.2 ua).

Über die bisher geäußerten Vorstellungen hinaus ist jedoch zu fordern, daß diese Mitwirkungsrechte sich nicht nur auf den Finanzausgleich im engeren Sinn (Verteilung der Abgaben und Abgabenerträge) beziehen sollten, sondern auf alle politischen Fragen, die als *Voraussetzung* des Finanzausgleiches vorweg zu lösen sind (zB Regional-, Wirtschafts- und Konjunkturpolitik) und die mit gemeinschaftlichen Abgaben verfolgt werden (zB Einkommens- und Verteilungspolitik). Sollte eine gemeinsame *Stabilitätspolitik* der Finanzausgleichspartner (zB Investitionen, öffentliche Verschuldung) verfolgt werden (vgl RUPPE, Quartalshefte der Girozentrale 1978/2–3, 77ff; Initiativantrag 3/A vom 31. 5. 1983 betreffend ein neues Haus-

haltsverfassungsrecht), so wäre diese gleichfalls dem Mitwirkungsverfahren zu unterwerfen. Dasselbe gilt von einer koordinierten mehrjährigen *Finanzplanung* (SCHÄFFER, ÖHW 1978, 77ff) und den verfassungsrechtlich noch für zulässig erklärten Fällen von *Transfers* zwischen Gebietskörperschaften (VI.6).

a) Fachkommission und politischer Rat

aa) Expertenkommission zur fachlichen Beratung

Der Finanzausgleich impliziert neben politischen Wertungen auch eine Reihe schwierigster Sachfragen und empirisch zu ermittelnder Unterlagen. Gegenwärtig werden diese – wenn überhaupt – im Bundesministerium für Finanzen (oder in seinem Auftrag von privaten „Experten" – vgl MATZNER 1977), in der Verbindungsstelle der Bundesländer, im Städtebund und im Gemeindebund erhoben. Die erzielten Ergebnisse haben daher für den Finanzausgleichspartner häufig wenig Überzeugungskraft, weil Stichhältigkeit der Voraussetzungen und Methoden der Fragestellung angezweifelt werden (vgl etwa den *„Transferstreit"*, dargestellt bei MATZNER 1977, 478).

Nach internationalem Vorbild (vgl die australische „Grants-Commission" oder die in allen angelsächsischen Ländern üblichen Councils for Intergovernmental relations) sollte daher eine *ständige gemeinsame Expertenkommission* für Finanzausgleichsfragen errichtet werden. Diese sollte zwar organisatorisch bei der Bundesregierung ressortieren, ihrer Zusammensetzung nach aber paritätisch Fachleute des Vertrauens aller Finanzausgleichspartner vereinigen.

bb) Finanzausgleichsrat

Neben dieser – nicht zu großen – Fachkommission sollte aber auch ein *politischer Beirat („Finanzausgleichsrat")* errichtet werden, der über grundsätzliche und politische Fragen des Finanzausgleiches beraten sollte und in allen wichtigen Angelegenheiten des Finanzausgleiches zu hören wäre.

Insbesondere müßten alle (verfassungsrechtlich noch zulässigen) *Transfers* (VI.6) und Änderungen des formellen Finanzausgleichs vom Finanzausgleichsrat samt allen Voraussetzungen und Bedingungen geprüft werden und auch von sich aus vorgeschlagen werden können. Darüber hinaus sollte jeder der Finanzausgleichspartner das Recht haben, konkreten Fragen des Finanzausgleichs zur Beratung zu bringen.

In seiner Zusammensetzung sollte der politische Beirat sowohl die Struktur der Finanzausgleichspartner als auch die Mehrheitsverhältnisse der politischen Parteien im National- und Bundesrat zum Ausdruck bringen, aber doch nicht zu umfangreich sein. Diese Bedingungen der Zusammensetzung sind wegen der gleichmäßigen politischen Strukturen und Überschaubarkeit der Größenordnungen in Österreich unschwer zu erfüllen, wie die Zusammensetzung der derzeitigen „informellen" Verhandlungskomittees zum Finanzausgleich und zu den Forderungsprogrammen der Bundesländer (vgl PERNTHALER, ZNR 1980, 132ff, 149f), aber auch ande-

rer politischer „Kommissionen", „Beiräte", „Paritätischer Ausschüsse" uä erweisen. Selbstverständlich könnte der Beirat seinerseits Ausschüsse zur Vorberatung ständig oder für bestimmte Fälle einsetzen.

Diese Doppelstruktur der fachlichen und politischen Beratungsorgane hat sich etwa in Raumordnungsfragen, in der umfassenden Landesverteidigung und in Fragen der Wirtschaftspolitik (Paritätische Kommission) gut bewährt und entspricht der komplexen Struktur aller wichtigeren Finanzausgleichsfragen, die anders nicht objektiviert werden können, ohne als Entscheidungsgrundlage wertlos zu werden.

b) Zustimmungsrechte des Bundesrates

Wenn man – zumindestens teilweise – an dem derzeitigen System des *„beweglichen Finanzausgleiches"*, dh der Festlegung durch einfaches Bundesgesetz, festhält (siehe oben VI.4.b), so müssen verfahrensmäßige Sicherungen der gleichgewichtigen Mitwirkung der Länder eingeführt werden, um die politisch-rechtliche Übermacht des Bundes auszugleichen. Nach der derzeitigen Verfassungsstruktur würden sich hierfür entweder Gliedstaatsverträge nach Art 15a B-VG oder die Zustimmung des Bundesrates anbieten, während die im Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 für *Verfassungsänderungen* vorgeschlagene Lösung (Zustimmung von zwei Drittel aller Landtage; vgl PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 22ff und 55) für den Finanzausgleich weniger systemkonform erscheint.

Der Weg der Gliedstaatsverträge wurde bekanntlich bei der Finanzierung des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds beschritten und hat sich dort – zumindest institutionell – bewährt. Für Gesamtlösungen nach Art des Finanzausgleiches scheint dieser Weg jedoch weniger geeignet, weil die Schwierigkeiten einer Einigung mit der Fülle der Detailregelung ins Ungemessene wachsen und daher sachwidrige Einigungszwänge wiederum im Vordergrund stünden. Zu beachten ist auch, daß im Falle des Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds bei Nichteinigung oder Kündigung *autonome* Lösungen der Länder nach wie vor möglich sind, während dies bei Scheitern des Finanzausgleiches nicht der Fall wäre.

Aus diesen Gründen sollte der auch im Forderungsprogramm 1976 (C.2) vorgeschlagenen Lösung eines *Zustimmungsrechts des Bundesrates* der Vorzug gegeben werden (so auch RUPPE 1977, 97, mit Varianten und Alternativvorschlägen). Eine Ausweitung des Verfahrens nach § 9 F-VG (26er Ausschuß) auf *Bundesgesetze* finanzausgleichsrechtlichen Inhalts kann dagegen nicht empfohlen werden, weil dieses Verfahren sich in der Ersten Republik kaum bewährt hat und eine sachwidrige Vermengung von Parteistandpunkten mit elementaren Lebensinteressen der Länder und Gemeinden geradezu begünstigt (PFAUNDLER 1931, 277). Allerdings kann nicht übersehen werden, daß dieselben Argumente auch für ein Zustimmungsrecht des Bundesrates gelten würden, wenn nicht gleichzeitig eine Struktur-(Organisations-)Reform dieses Organes sich erstellt, daß es tatsächlich als *„Länderkammer"* und nicht als zweite *zentrale* „Parteienkammer" funktioniert (RUPPE 1977; siehe auch oben II.4).

c) *Öffentlich-rechtliche Gemeindevertretung in den Ländern*

Die Gemeinden sind schon jetzt zu einem bedeutenden Teil von finanzausgleichsrechtlichen Maßnahmen der Länder abhängig (siehe oben V.3.b; SCHWARZER, ÖZW 1982, 110ff; 1983, 8ff); nach dem hier vertretenen Konzept eines grundsätzlich *zweistufigen* Finanzausgleiches (siehe unten VII.1.c) würde sich diese Abhängigkeit noch vermehren. Umgekehrt sind aber auch die Länder nach der gegenwärtigen Lage oft dem politischen Druck einzelner einflußreicherer Gemeinden ausgesetzt. Eine Objektivierung des *Finanzausgleiches auf Länderebene* – der in Hinkunft eine Schlüsselrolle spielen soll – setzt also gleichfalls organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen einer rechtlich geordneten Mitwirkung der Gemeinden (Gemeindeverbände) voraus.

aa) Gemeindekammer

Die wichtigste Voraussetzung einer rechtlich objektivierten Mitwirkung der Gemeinden am „Landes-Finanzausgleich" wäre eine umfassende *öffentlich-rechtliche Organisation der Gemeinden* im Lande. Diese sollte in der Landesverfassung grundgelegt und in einem Landesgesetz geregelt werden. Ein solcher Vertretungskörper der Gemeinden könnte auch im Verfahren der Landesgesetzgebung eine beratende Funktion einnehmen, während die Einrichtung eines echten *Zweikammersystems* auf Landesebene gegenwärtig noch im Hinblick auf die Beschränkung der Verfassungsautonomie der Länder durch Art 95ff B-VG ausgeschlossen wäre.

bb) Mitwirkungsrechte

Außer der oder den jeweils unmittelbar betroffenen Gemeinden (Gemeindeverbänden) müßte durch die Landesverfassung der Gemeindekammer ein zwingendes Begutachtungsrecht für alle Maßnahmen der Landesgesetzgebung und Landesvollziehung gewährleistet werden, die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinden (Gemeindeverbände) haben. Ebenso soll die Gemeindekammer das Recht haben, von sich aus in diesen Fragen Empfehlungen zu erteilen oder Anträge zu stellen. Insbesondere alle *Transfers* der Länder an die Gemeinden und Belastungsverschiebungen bei Aufgabenneuzuweisungen sollten – soweit sie noch für zulässig erachtet werden (VI.4.c und 6) – nur auf Grund von Empfehlungen und Gutachten der Gemeindekammer durchgeführt werden können.

cc) Landes-Finanzausgleichsgesetz

Das Ergebnis eines so geordneten Finanzausgleichsverfahrens zwischen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) sollte in einem geschlossenen Rechtsakt, dem „Landes-Finanzausgleichsgesetz", vollständig und übersichtlich zusammengefaßt werden.

Zur Frage, ob ein solches Gesetz dem regulären Einspruchsverfahren nach Art 98 B-VG unterliegen sollte, ist Folgendes zu erwägen: Einerseits kann nicht ausgeschlossen werden, daß durch solche Maßnahmen auch Bundeszuständigkeiten und

Bundesinteressen berührt werden, weil die Gemeinden ja auch zahlreiche Bundesaufgaben zu besorgen haben und insofern ihre finanzielle Lage für den Bund bedeutsam ist. Andererseits sollen die Einspruchsrechte des Bundesrates gegen das Bundes-Finanzausgleichsgesetz verstärkt werden (VI.5.b), sodaß ein fehlendes Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen den Landes-Finanzausgleich nicht systemgemäß erschiene. (Auch die Ausnahmen des Art 42 Abs 5 B-VG vom Einspruchsrecht des Bundesrates in Angelegenheiten der Bundesfinanzen sind wohl heute überholt und sollten beseitigt werden.)

Ein *Zustimmungsrecht* des Bundes zum „Landes-Finanzausgleich" sollte es dagegen nicht geben, weil dadurch der Sinn des *zweistufigen* Finanzausgleiches wieder aufgehoben würde.

6. Neuregelung der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften

Die Einrichtung der „Transfers" gehört zu den wesentlichen Systemgrundlagen der geltenden Finanzverfassung (IV.1.g; *Tabelle 1*). Mehr noch: Durch die Verfassungsgrundlagen der unbegrenzten direkten und indirekten Transfers (§§ 2, 3, 12, 13 F-VG; Art 17, 116 Abs 2 B-VG ua) wird ein unheilbarer *Systembruch* in der bundesstaatlichen Finanzordnung begründet, der das Überwuchern der selbständigen Aufgaben/Ausgabenverantwortung durch das dem Einheitsstaat eigentümliche *Alimentations- und Dotationssystem* begünstigt. Der bis heute nicht aufgehobene „dilatorische Formelkompromiß" zwischen der „austrifizierten" Finanzordnung des Großdeutschen Reichs und der bundesstaatlichen Finanzverfassung nach dem Muster der Ersten Republik (III.3 und 4) schlägt sich am klarsten in der ständig steigenden Ausweitung der Transfers und der dadurch begründeten Abhängigkeit der „nachgeordneten Gebietskörperschaften" nieder (siehe V.2.d und V.4; *Tabellen 3, 5, 6 und 7*). Ein weiteres Kurieren an den Symptomen des Transfersystems wäre sinnlos, seine Ausweitung für die föderalistische Substanz der Finanzordnung verhängnisvoll: Dies wäre der von allen Einsichtigen klar erkannte Irrweg vom *„Aufgabenföderalismus"* zum *„Finanzierungsföderalismus"* (SMEKAL, in: Matzner 1977, 426; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 138 und 141; KLECATSKY/MORSCHER 1982, 806). Dazu kommen internationale Erfahrungen des *„permissiven"* und *„adaptiven"* Föderalismus vor allem der USA und Kanadas, die immer deutlicher zeigen, daß die Unzahl von speziellen Transfers und die damit geförderten *Programme* (in den USA gegenwärtig über 500, in Kanada über 100) zur völligen Zentralisierung der wichtigsten staatlichen Aufgabenbereiche führt. Verbunden mit dieser Zentralisierung ist – trotz „economies of scale" in einzelnen Fällen – im gesamten eine klar meßbare Steigerung der *Bürokratisierung* und des *Finanzbedarfes* der öffentlichen Verwaltung. Eine grundlegende *„Entflechtung"* der Finanzordnung dient daher nicht nur der Finanzautonomie und damit der klaren Aufgaben/Ausgabenzurechnung aller Träger öffentlicher Verwaltung, sondern – wegen der damit verbundenen gesteigerten Transparenz und Kostenverantwortung – häufig auch der Sparsamkeit in der öffentlichen Mittelverwendung und damit dem elementaren Interesse des Bürgers als Steuerzahler. Daß in Einzelfällen natürlich auch Dezentralisationen zu Kostensteigerungen führen können,

kann keinesfalls als allgemeiner Grund für Verflechtungen und Zentralisationen ehemals autonomer Aufgabenerfüllung dienen.

Der bequeme und tagespolitischen Erfolg verheißende Weg des „sekundären" und „tertiären" Finanzausgleiches ist daher – im Interesse aller Gebietskörperschaften und des Steuerzahlers – durch die Bundesverfassung radikal einzuschränken und im selben Maße der „primäre Finanzausgleich" in seine ursprüngliche Funktion zurückzuversetzen. Zu diesem Zweck sollte die Bundesverfassung folgende zwingende Prinzipien anordnen:

a) Verbot genereller direkter Transfers im Finanzausgleich

Allgemeine, dh an alle Gebietskörperschaften einer Kategorie (Länder, Gemeinden), fließende Transfers (Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Kostenersätze, Umlagen uä) sind deshalb zu verbieten, weil sie nichts anderes als eine *Änderung des Finanzausgleiches* nach dem Alimentations- und Dotationssystem darstellen und gleichzeitig die regulären Abgabenerträge – ohne volle Ertrags- und Budgethoheit bei der empfangenden Gebietskörperschaft zu verschaffen – in unzulässiger Weise schmälern. Eine *besondere* Funktion – wie die im folgenden genannten Transfers – können sie schon deshalb nicht erfüllen, weil sie (wie Abgabenerträge) unterschiedslos an alle Gebietskörperschaften geleistet werden oder von allen zu tragen sind. Die Länder- und Gemeindehaushalte werden durch diese Transfers nur belastet, ohne selbständige Verfügungsmöglichkeit und Finanzverantwortung zu erhalten.

b) Abschaffung der Schlüsselzuweisungen (§ 12 F-VG)

Diese stellen ein finanzverfassungsrechtliches Relikt aus der reichsdeutschen Zeit dar, das in seiner ganzen Konstruktion nicht in eine föderalistische Finanzverfassung paßt und daher ersatzlos in ihrer derzeitigen Rechtsform zu entfernen wäre. (So schon PFAUNDLER 1948, 20ff.) An ihre Stelle hätte die oben angeführte verfassungsrechtliche Garantie einer allgemeinen *Basisfinanzierung* und eines zweistufig-kooperativen Finanzausgleichs der Gebietskörperschaften zu treten. Daß damit im finanzwissenschaftlichen Sinn gewisse inhaltliche Funktionen der Schlüsselzuweisungen in die neue finanzverfassungsrechtliche Konstruktion übernommen würden, ändert nichts an der völlig veränderten Rechtslage der Gebietskörperschaften nach der Reform.

c) Beschränkung der Finanzzuweisungen auf besondere Bedarfszuweisungen

Finanzzuweisungen an einzelne Gebietskörperschaften sollten nur mehr in Form besonderer (bundes- oder landes-)*finanzausgleichsgesetzlicher* Regelungen nach den hierfür vorgesehenen Verfahren (siehe oben) und zu Zwecken der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden können, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen ergeben. Allfällige *Bedingungen* der Finanzzuweisungen dürften nur die Erhaltung oder Herstellung des Gleichgewichtes im Haushalt der empfangenden Gebietskörperschaft betreffen

und müßten im Gesetz – ebenso wie allfällige Kontrollbefugnisse – inhaltlich genau geregelt werden.

d) Ersetzung der Zweckzuschüsse durch Gemeinschaftsfinanzierungen

Die Einrichtung der *Zweckzuschüsse* sollte als solche grundsätzlich *abgeschafft* werden, da sie dem Sinn des föderalistischen Finanzausgleiches – der Aufgaben- und Ertragshoheit innerhalb klarer Kompetenzschranken – völlig zuwiderläuft und zu Mißbräuchen der „Spendegewalt" geradezu einlädt. Soweit mit Zweckzuschüssen bundesstaats- und autonomiekonforme Ziele verfolgt werden sollen, zB Abgeltung externer Effekte, gleichmäßige und höhere Nutzung von Ressourcen, allgemeine Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, Ausgleich regionaler Strukturschwächen oder von Wohlstandsgefällen uä (vgl GANTNER, in: Matzner 1977, 439ff), müßten sie durch konkretisierte und sachbezogene Finanzierungs- und Planungsabkommen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften oder durch Landesgesetze (und auf deren Grundlage: durch die Landesvollziehung) unter der oben präzisierten Mitwirkung der *Gemeindekammern* und *betroffenen Gemeinden* gelöst werden.

Nur auf diese Weise können kompetenzüberschreitende und kompetenzverflechtende Finanz- und Regelungssysteme – deren Notwendigkeit in jedem Einzelfall kritisch zu prüfen ist – in jenem Rahmen gehalten werden, der noch überblickbar und zugleich vom Standpunkt des Bundesstaates und der Gemeindeautonomie – als *Garantien funktioneller Selbständigkeit und finanzieller Eigenverantwortung* – vertretbar bleibt.

e) Neuartige Verfassungsschranken für indirekte und privatrechtliche Transfers

Ein wesentlicher Bereich des „tertiären Finanzausgleichs" wird durch *indirekte Transfers* (Kostenübernahme, Kostenüberwälzung und Aufgabenübertragung; vgl RUPPE und SMEKAL, in: Matzner 1977, 382ff und 410ff) und *privatrechtliche* Instrumente der Fremd- und Mischfinanzierung (THÖNI 1978; SMEKAL 1977; oben V.4.a) abgewickelt. Hier fehlt die *finanzverfassungsrechtliche* Grundsatzentscheidung, die – im Innenverhältnis – auch für privatrechtliche Finanzierungsformen zwischen den Gebietskörperschaften maßgeblich wäre.

Solange man mit Recht daran zweifeln kann, ob die Verfassung überhaupt den *Grundsatz eigener Kostentragung und Kostenverantwortung* enthält und nicht die diesbezügliche Entscheidung in das Belieben des *einfachen Gesetzgebers* stellt (§ 2 F-VG; WALTER 1973, 223 dagegen die Argumente oben IV.2.a), darf man sich nicht wundern, wenn in Österreich der sekundäre und tertiäre Finanzausgleich immer mehr überwuchern und die Finanzverantwortung und Kostenzurechnung nach dem *primären* Finanzausgleich immer bedeutungsloser wird. Hält man dazu die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, wonach die Ertragshoheit der Gebietskörperschaften das Recht in sich schließt, *alle Aufgaben von Bund und Ländern und Gemeinden ohne Rücksicht auf die Kompetenzverteilung zu finanzieren* (VfSlg 3033/1956; 3919/1961; 6755/1972; KLECATSKY/MORSCHER 1982,

806), so wird die Notwendigkeit einer eindeutigen verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidung ohne weiteres einsichtig.

Diese Grundsatzentscheidung kann – worauf schon das „klassische" VfGHErk 935/1928 (ERMACORA 1979) zu Recht hinwies – im Bundesstaat mit Gemeindeautonomie nicht anders lauten, als die volle und eigenständige Kostenverantwortung aller Gebietskörperschaften für „ihre Aufgaben" (im oben V.2 angeführten Sinne). Dieser Grundsatz darf selbstverständlich nicht mit einem unbegrenzten Ausnahmevorbehalt des einfachen Gesetzgebers versehen sein, wie im derzeitigen § 2 F-VG, sondern muß umgekehrt als allgemeines *Verbot von Kostenverschiebungen und Kostenübernahmen* – in welcher Rechtsform auch immer – formuliert werden (siehe oben VI.4.a.cc), um in der derzeitigen Verfassungs- und Finanzpraxis überhaupt „zu greifen" (siehe oben V.4.a). Damit wäre insbesondere die unbegrenzte „spending-power" aller Gebietskörperschaften in *privatrechtlichen* Formen finanzverfassungsrechtlich untersagt und als Innenbindung aller Privatwirtschaftsverwaltung der Gebietskörperschaften konstituiert (zur *Förderungsverwaltung* – die dazu zu unterscheiden ist – siehe unten VIII.3).

Allerdings müßten auch in das neue Verbot von Fremd-(Misch-)Finanzierungen verfassungsrechtlich *klar begrenzte Ausnahmevorbehalte* eingebaut werden, um den schon zuvor genannten legitimen und sachlich klar begrenzbaren Anliegen von *Gemeinschaftsfinanzierungen* unter Wahrung der bundesstaatlichen und autonomiegerechten Interessen- und Organisationsstruktur Rechnung zu tragen. Diese hätten jedoch im Falle von Bund/Länder-(oder Länder/Länder-)Finanzierungen ausschließlich durch *staatsrechtliche Vereinbarungen* nach Art 15a B-VG (wobei die Länder staatsrechtlich auch „ihre" Gemeinden mit zu vertreten hätten) zu erfolgen; im Falle von Land/Gemeinde-Finanzierungen sollten nur *Landes-Finanzausgleichsregelungen* (unter den zuvor geschilderten Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden) und im Falle von Gemeinde/Gemeinde-Finanzierungen sollten nur *Gemeindeverbände* oder *Verwaltungsgemeinschaften* in Betracht kommen. Damit sollten insbesondere auch Regelungen durch einfaches Statutar-Gesetz oder durch Budgetansätze mit Verwaltungsrichtlinien oder „gentlemen's agreements" ausgeschlossen werden.

Bezüglich der verfassungsrechtlich zulässigen Form von indirekten Transfers in Form von *Aufgabenübertragungen* (siehe Tabelle 1) werden die dafür notwendigen verfassungsrechtlichen *Lastenausgleichs-Pflichten* bereits oben (VI.4.a.cc) dargelegt.

7. Substanzielle Aufwertung der Abgabenhoheit der Länder

a) Die Notwendigkeit „eigener" Abgabenhoheit

Fast 40 Jahre nach der Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit Österreichs und seiner selbständigen Länder hat sich ihre Lage in der Finanzordnung durch die Strukturen des „primären", vor allem aber des systemwidrigen „sekundären" und „tertiären" Finanzausgleiches (siehe oben *Tabelle 3,* V.4 und BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 141) mehr als je zuvor in eine Richtung entwickelt, daß die

Frage „*Reichsgaue oder Bundesländer?*" (PFAUNDLER, Die Furche 2/49 vom 7. 12. 1946) berechtigt erscheint. Die Länder decken etwa 1 bis 2% ihres Finanzbedarfes (mit 0,6% des Abgabenertrages!) aus *eigenen* Abgaben und liegen damit nur wenig über der Provinz Bozen, einem Selbstverwaltungskörper im dezentralisierten Einheitsstaat (PERNTHALER/KATHREIN/WEBER 1982, 233).

Eigene Abgabenhoheit hat nicht nur finanzielle Bedeutung: Es liegt darin – genauso wie in Verfassungsautonomie und der Mitwirkung an der staatlichen Kompetenzverteilung – ein unverzichtbares Wesensmerkmal der *Gliedstaatlichkeit im Bundesstaat!* (PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 26; HETTLAGE, VVDStRL 14/1956, 15, oben I.1.) Eine der ersten Zentralisierungsmaßnahmen des völkischen Einheitsstaates „Großdeutschland" war daher die Beseitigung der Abgabenhoheit der Länder (KÖLLREUTER[3], 1938, 121f), auf welchem Rechtszustand die „neuösterreichische Finanzordnung" seit 1945 noch immer beharrt!

Aber auch aus *demokratischen* Gründen ist eine selbständige Abgabenhoheit auf Landesebene unverzichtbar: Wird der Zusammenhang zwischen öffentlicher Aufgabenerfüllung und Besteuerung zerrissen, so droht nicht nur die Gefahr irrationaler Ausgabenwirtschaft und Aufgabenausweitung (MATZNER 1977, 48ff), sondern es kann – trotz scheinbarer „Budgethoheit" – von einer vollen demokratischen Kostenverantwortlichkeit auf Landesebene nicht mehr die Rede sein: Planung und Finanzierung der Staatsaufgaben liegen zu einem bedeutenden Teil bei der Zentrale, die Länder haben exekutive Funktionen der Aufgabenerfüllung! (Prinzipal-Agent-System; BÖS, in: Schambeck 1980, 726f.)

Das Fehlen der Abgabenhoheit in den Ländern ist daher – insbesondere im Zusammenhang mit dem steten Vordringen des Transfer- und Dotationssystems – als ein Indiz für das System des *staatsrechtlichen Dezentralisationssystems* in Österreich zu werten: In der Finanzverfassung herrscht bis heute nicht der bundesstaatliche *Trennungs- und Paritätsgrundsatz* (siehe oben II.1, sowie PERNTHALER 1976, 10; DERSELBE, Forderungsprogramm 1980, 32; FUNK/PERNTHALER 1982, 105ff), sondern ein unentwirrbares Geflecht finanzieller Beziehungen und Abhängigkeiten nach dem Grundmuster „*Bund und die niederen Gebietskörperschaften*".

Jeder Ansatz einer verstärkten Beziehung zwischen dem Bürger als Steuerzahler und dem Bürger als Anspruchswerber an den Staat (dazu siehe unten VI.8) scheitert in Österreich schon daran, daß kein Bürger die verschlungenen Wege zu durchschauen vermag, die seine Steuerleistung bis zur Staatsleistung zu durchlaufen hat. Angesichts der immer deutlicher werdenden Grenzen der Finanzierbarkeit und der Steuerwilligkeit der Bürger müßte eine verstärkte Verantwortung aller öffentlichen Haushaltsführungen für die Bedeckung der öffentlichen Ausgaben aus eigenen Einnahmen gegenüber ihrem *eigenen* politischen System gewährleistet sein. Wie die deutlich unterschiedliche Handhabung der rudimentären Rest-Abgabenhoheit der Länder zeigt, wären diese an sich durchaus bereit, eine selbständige abgabenpolitische Verantwortung zu übernehmen und nach ihren eigenen Vorstellungen auszugestalten.

Es ist aber unsachlich und wirklichkeitsfremd, den Ländern mangelnde Ausnützung ihres relativen „Abgabenerfindungsrechts" vorzuwerfen, das durch Bundes- und Gemeindeabgaben und Vorbehalte völlig blockiert ist (siehe oben IV.1.e). In seiner derzeitigen rechtlichen Form und inhaltlichen Beschränkung kann das „Abgabenerfindungsrecht" der Länder in keiner Weise als „Abgabenhoheit" angesprochen werden und bedarf der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Neuordnung nach den im folgenden aufgezeigten Grundsätzen.

b) Verfassungsrechtliche Verankerung der Abgabenhoheit

Wenn man die bestehende Systematik der Kompetenzverteilung im Finanzwesen, insbesondere die Befugnisse des einfachen Bundesgesetzgebers zur Kompetenzfestlegung, zumindestens teilweise beibehalten will, so muß man jedenfalls die Allgemeinkompetenz der Länder *verfassungsrechtlich* neu regeln, wenn das System unter föderalistischen Gesichtspunkten erträglich sein soll. Eine bloße „Aufwertung" der Abgabenhoheit der Länder im (bundesgesetzlich geregelten) *Finanzausgleich* genügt dafür nicht (vgl *Forderungsprogramm 1976* C.1; PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 28).

aa) Verfassungsrechtliche Verankerung der Allgemeinzuständigkeit

Das gegenwärtig nur *einfachgesetzlich* eindeutig gewährleistete „Abgabenerfindungsrecht" (zur Frage der *verfassungsrechtlichen* Verankerung siehe oben IV.1.e) ist in Form einer *negativen Generalklausel* als inhaltlich unbegrenzte Landeskompetenz im Verfassungsrang zu gewährleisten. Dementsprechend sind die Befugnisse des Bundesfinanzausgleichs-Gesetzgebers darauf zu beschränken, die *Bundesabgaben* nach den verfassungsrechtlichen Abgabenkategorien festzulegen und die Beteiligungsgrundsätze der Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) zu regeln.

Eine „Überlassung" oder „Gewährung" von Besteuerungsrechten an Länder oder Gemeinden sollte dagegen nicht mehr stattfinden, weil insofern die Landesgesetzgebung *unmittelbar* auf Grund der verfassungsrechtlichen Kompetenz zuständig wäre. Eine Aufzählung der Landes-(Gemeinde-)Abgaben im Finanzausgleichsgesetz hätte daher keine *selbständige* rechtliche Bedeutung, sondern allenfalls demonstrativen Charakter als Schranke der Bundesgesetzgebung (siehe folgenden Punkt). Der Kreis der Landesabgaben sollte durch Landesgesetz nicht nur erweitert, sondern rechtlich *begründet* werden (so auch der Rechtszustand in der Ersten Republik; vgl PFAUNDLER 1931, 199: „Der Kreis der ausschließlichen Landes-(Gemeinde-)Abgaben ergibt sich somit aus der *Landesgesetzgebung*, die auch ihre finanzverfassungsrechtlichen Formen feststellt").

Die gegenwärtige Praxis des Bundes, sich gewisse Steuern vorzubehalten, aber nicht einzuheben (zB Kulturgroschen, Energieverbrauchsabgabe) sollte unzulässig sein; eine Bundesabgabe, die „außer Erhebung" gesetzt ist, sollte automatisch in die Allgemeinzuständigkeit der Länder zurückfallen (vgl Art 15 Abs 6 5. Satz B-VG).

bb) Demonstrative Aufzählung wichtiger Landes-(Gemeinde-)Abgaben

Im Hinblick auf die verbleibende Kompetenzhoheit des einfachen Bundesgesetzgebers im „beweglichen Finanzausgleich" sollten wichtige Landeskompetenzen – ähnlich wie die Gemeindezuständigkeiten in Art 118 Abs 3 B-VG – als demonstrative Erläuterung der Generalklausel ausdrücklich in der Verfassung selbst genannt werden. Dies könnte auch durch Umschreibung mit allgemeinen Gattungsmerkmalen – wie zB im Bonner Grundgesetz (Art 105 Abs IIa GG) – erfolgen. (*„Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern".*)

Jedenfalls müßte den Ländern nach der hier zugrundeliegenden Konzeption (siehe unten VII.3) das Recht, ausreichende *Zuschlagsabgaben* zu allen Bundesabgaben zu erheben, ausdrücklich gesichert werden.

cc) Schutzklausel der Landes-(Gemeinde-)Kompetenzen

Durch die Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers, die Einordnung der Abgaben in die „staatsrechtlichen Abgabenformen" vorzunehmen und damit die Kompetenzen der Gebietskörperschaften abzugrenzen, ist jede Landeskompetenz und Landesertragshoheit über Abgabenanteile – auch nach der hier vorliegenden Konstruktion – stets nur eine *relative:* Sie ist in ihrem Bestand und Umfang davon abhängig, daß nicht der *Bundesgesetzgeber* auf die Landesabgabe oder den Abgabenertrag greift und sie ganz oder teilweise in Bundeszuständigkeit überführt.

Die Bundesverfassung müßte daher – ähnlich wie das F-VG 1931 (PFAUNDLER 1931, 77ff) – Schutz- und Ausgleichsbestimmungen für die finanziellen Folgen von Eingriffen der Bundesgesetzgebung in die Abgabenhoheit der Länder (Gemeinden) enthalten. Ein absoluter Schutz wird freilich nach dem System des (zumindest teilweise) „beweglichen Finanzausgleiches" – außer bei der *Basisfinanzierung* – nicht in Betracht kommen, woraus sich ja auch die Notwendigkeit verstärkter Mitwirkungsbefugnisse der Länder und Gemeinden am Finanzausgleich (siehe oben VI.5) ergibt.

c) Abbau der „Bevormundungen" durch die Bundesgesetzgebung

In minutiöser Systematik hat PFAUNDLER (1958, 47ff) über 20 Typen von *„Eingriffen der Bundesgesetzgebung in den Zuständigkeitsbereich der Landesgesetzgebung über Abgaben"* allein aus den §§ 7 bis 10 F-VG zusammengestellt und sie in *„positive Verfügungen, Verbote* und *unterdrückende Maßnahmen"* gegliedert. Dazu kommen noch die möglichen Eingriffe nach den §§ 12 und 13 F-VG durch Auflagen und Bedingungen bei Finanzzuweisungen und Zuschüssen, die durch Bundesgesetze geregelt werden und Eingriffe nach der Bestimmung des § 15 F-VG (Darlehen und Beteiligung an Einnahmen, die nicht aus Abgaben herrühren).

Wie im folgenden aufgezeigt wird, sind die meisten dieser besonderen Bundesaufsichtsbefugnisse über die Länder im Finanzwesen verfehlt oder überflüssig und typisch für das zähe Festhalten am monarchischen und „großdeutschen" Konzept der Länder als aufsichtsbedürftige *Selbstverwaltungskörper* (oben II.3 und 4 sowie

PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 31), das in der derzeit geltenden Finanzverfassung zum beherrschenden Strukturprinzip: ,,Bund und die niederen Gebietskörperschaften" geführt hat.

aa) Doppelbesteuerung oder sonstige übermäßige Belastung

Der Sinn dieser Eingriffsermächtigung des § 7 Abs 4 F-VG (Grundsatzkompetenz) ist durchaus unklar: Sollten damit Doppel- oder Übermaßbelastungen im Verhältnis zum *Ausland* gemeint sein, so könnten diese nur durch (in Bundeskompetenz stehende) Staatsverträge sinnvoll vermieden werden (Doppelbesteuerungsabkommen oä), zu deren Durchführung die Länder ohnedies nach Art 16 B-VG verpflichtet wären.

Sind dagegen Doppel- oder Übermaßbelastung aus den Abgabenhoheiten des Bundes und der Länder (Gemeinden) gemeint, so ist nicht einzusehen, warum (bei verfassungsmäßiger Handhabung) die *Länder* beschränkt werden sollen, obwohl doch offenbar auch der Bund Übermaß- und Doppelbelastungen verursachen kann. Wenn der Bund ein Interesse – es kann sich hier ja offenbar um keine *Rechtswidrigkeit* handeln – an einer Reduzierung der Steuerbelastung seiner Bürger hat, muß er *seine* Abgabenhoheit dafür verwenden oder auf die umfassende Ordnungsbefugnis des Finanzausgleiches zurückgreifen, aber nicht dieses Ziel mit Hilfe einer *fremden* Abgabenhoheit verfolgen.

Soweit aber durch diese Bestimmung Übermaß- oder Doppelbelastungen *zwischen den Ländern* geregelt werden sollen (PFAUNDLER 1958, 37f), so sind diese entweder verfassungswidrig (wegen Überschreitung des Geltungsbereiches) oder verfassungskonform und somit Konsequenz der nebeneinander bestehenden selbständigen Abgabenhoheiten im Bundesstaat. Derartige negative Konsequenzen können sinnvoller Weise durch Verhandlungen und Abkommen zwischen den betroffenen Ländern (meist Nachbarn) beseitigt werden, in gleicher Weise wie zahlreiche andere Probleme aus dem Nachbarschaftsverhältnis zwischen den Ländern seit jeher gelöst werden müssen. Im Prinzip unterscheidet sich diese Problematik überhaupt nicht von Koordinationsproblemen aus anderen selbständigen Regelungsbefugnissen der Länder (etwa Raumplanung, Naturschutz, Infrastruktur etc), welche auch nicht zu Aufsichtsmaßnahmen des Bundes führen können, weil dies eben dem Wesen des selbständigen Wirkungsbereiches von Gliedstaaten widersprechen würde.

bb) ,,Anpassung an die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Steuerrechts" (§ 7 Abs 4 F-VG)

Diese Ermächtigung ist im Hinblick auf die Staatsvertragskompetenz des Bundes und die Verpflichtungen der Länder nach Art 16 B-VG völlig überflüssig.

cc) ,,Verkehrs- oder Wirtschaftserschwerungen gegenüber dem Ausland" (§ 7 Abs 4 F-VG)

Soweit Landes-(Gemeinde-)Abgaben *rechtlichen* Verpflichtungen der Republik aus zwischenstaatlichen Abkommen widersprechen (etwa im Verhältnis zu EWG,

GATT, OECD, bilateralen Handelsabkommen usw), gilt Art 16 B-VG. Soweit bloß politische oder wirtschaftliche Gründe gegen eine derartige Landesabgabe sprechen, muß der Bund allenfalls in Handhabung seiner Steuerhoheit – so wie er auch *aufgabenmäßig* kompetent ist – Ausgleich oder Erleichterungen gewähren, da derartige politische oder wirtschaftliche Interessen für sich genommen keinerlei Titel für eine Begrenzung der Landeskompetenzen sind (vgl etwa die vergleichbare Situation im Bereich des Ausländer-Grundverkehrsrechtes).

dd) „Verkehrs- oder Wirtschaftserschwerungen zwischen den Ländern" (§ 7 Abs 4 F-VG)

Soweit Besteuerungsmaßnahmen der Länder die Vorschrift des Art 4 B-VG verletzen, insbesondere „*Verkehrsbeschränkungen*" gemäß Art 4 Abs 2 B-VG sind, ist die Vorschrift überflüssig, weil ohnedies Verfassungswidrigkeit vorliegt. Darüber hinausgehende „Erschwerungen" müssen im Vereinbarungsweg zwischen den betroffenen Ländern beseitigt werden, weil sie in der verfassungsmäßigen Selbständigkeit der Länder begründet sind. Diesbezüglich gilt das unter aa Gesagte sinngemäß.

ee) „Verkehrserschwerende Belastung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen" (§ 7 Abs 4 F-VG)

Soweit derartige Abgaben Art 4 (insbesondere Abs 2) B-VG widersprechen, sind sie ohnedies verfassungswidrig. Im übrigen aber ist durchaus nicht einzusehen, warum der Bund „verkehrserschwerende Belastungen öffentlicher Verkehrswege" durch Abgaben treffen darf (vgl etwa die ausschließliche Bundesabgabe „*Straßenverkehrsbeitrag*") und die Länder von diesem Besteuerungsgegenstand ganz oder teilweise ausgeschlossen werden sollten (vgl dazu VfSlg 3620/1959; 4243/1962; 8086/1977).

Auch aus allgemein-politischen Gründen könnten bestimmte Typen von Landes- oder Gemeindeabgaben, die etwa den privaten Verkehr zugunsten des öffentlichen Nahverkehrs belasten oder aus Umweltschutzgründen bestimmte Verkehrsträger oder Verkehrswege besonders belasten, durchaus sinnvoll sein (VII.4.e). Die Bestimmung ist daher heute auch inhaltlich verfehlt.

ff) „Schädigung von Bundesfinanzen" (§ 7 Abs 4 F-VG)

Hierzu ist alles Nötige von PFAUNDLER (1958, 38) gesagt worden: Die Belastung *jedes* Steuergegenstandes gefährdet an sich die Steuereinnahmen des Bundes, zumal die Zahlungsfähigkeit der Steuerschuldner der Länder (Gemeinden) zu Lasten ihrer Verpflichtungen gegenüber dem Bund vermindert wird. „Eine allerdings unsinnige Anwendung dieser erst 1947 geschaffenen Bestimmung könnte zur vollständigen Vernichtung des Abgabenrechts der Länder und Gemeinden führen."

Außerdem wäre viel eher Veranlassung für eine Schutzbestimmung dieser Art zugunsten der Länder- und Gemeindefinanzen, die ja nicht nur durch die übermäßi-

gen Bundesabgaben auf alle denkbaren Steuergegenstände, sondern auch durch die Handhabung der Finanzausgleichskompetenz des Bundes laufend derart ,,geschädigt" werden, daß etwa die Ausnützung des Abgabenerfindungsrechtes der Länder fast unmöglich geworden ist und ihre Haushalte – ebenso wie die Gemeindefinanzen – völlig von Transfers abhängig geworden sind!

Im übrigen müssen aber tatsächliche ,,Schädigungen" der Bundesfinanzen durch Landesabgaben – wie dies zwischen Trägern verfassungsmäßiger Abgabenhoheit selbstverständlich ist – durch spezielle Vereinbarungen oder den Finanzausgleich beseitigt bzw harmonisiert werden.

gg) Eingriffe in die Landesabgabenhoheit zugunsten der Gemeinden (§ 7 Abs 3 und 5 F-VG)

Nach den angeführten Verfassungsnormen kann der Bundesgesetzgeber nicht nur die Ertragshoheit einzelner Landes-(Gemeinde-)Abgaben dem Landesgesetzgeber entziehen, indem er sie zu ,,ausschließlichen Gemeindeabgaben" erklärt, sondern ihm auch noch die Abgabenhoheit entziehen, indem er sie zu ,,Abgaben auf Grund des Beschlußrechtes der Gemeinde" erklärt.

Diese Eingriffsmöglichkeit, von der der Bundesgesetzgeber ebenso wie von der überaus problematischen Übergangsbestimmung des § 7 Abs 3 zweiter Satz F-VG (,,vom Bund für Zwecke der Gemeinden erhobenen Abgaben") reichlich Gebrauch gemacht hat (vgl §§ 14 und 15 FAG), widerspricht dem verfassungsmäßigen Staatsaufbau Österreichs (vgl Art 116 B-VG: *Jedes Land gliedert sich in Gemeinden*) ebenso wie dem Grundsystem der Kompetenzverteilung im Finanzverfassungsgesetz selbst: Entsprechend den §§ 1, 6, 7 Abs 1 und 2, § 8 Abs 1 und 2 F-VG findet die ,,Scheidung der *Abgabenhoheit des Bundes und der Länder* eine durchaus einfache und natürlich erscheinende Lösung: Sie überläßt dem Bund die Abgabenhoheit über alle Abgabenformen, an deren Ertrag er alleine oder zum Teil beteiligt ist, der Landesgesetzgebung aber hinsichtlich aller Abgaben, bei denen diese Voraussetzung nicht zutrifft" (PFAUNDLER 1958, 32).

Durch die genannten Eingriffsermächtigungen des einfachen Bundesgesetzgebers wird das bundesstaatliche Grundsystem des F-VG – eine Abgabenteilung zwischen Bund und Länder und zwischen Länder und Gemeinden – so nachhaltig überlagert, daß die Stellung der Länder rechtlich und faktisch nicht mehr denen von Gliedstaaten entspricht, sondern von Selbstverwaltungskörpern, denen die Gemeinden hinsichtlich der Abgaben-(Ertrags-)Hoheit teilweise gleich, teilweise sogar übergeordnet erscheinen. Jede föderalistische Strukturreform der Finanzverfassung muß daher zu allererst die hier genannten systemwidrigen Eingriffsrechte des Bundes in die Landesabgabenhoheit beseitigen und zur angeführten Grundkonzeption des F-VG – einer echten *Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Landesabgabenhoheit* – die allein dem Bundesstaat entspricht, zurückkehren. (So auch Altmeister PFAUNDLER – als Sektionschef des BM für Finanzen gewiß kein übertriebener Föderalist – in allen seinen Veröffentlichungen zum Finanzverfassungsrecht der

Zweiten Republik, zB 1958, 32, besonders klar aber in: Die Presse Nr 21 vom 27. 5. 1950 unter dem Titel: *Bundesstaat oder Einheitsstaat:* „Dieser Zustand nähert sich dem Gedanken des Einheitsstaates, in dem neben dem Gesamtstaat im wesentlichen nur die Gemeinden Träger einer Steuerhoheit sind ... Eine solche Ordnung widerspräche aber der geltenden Bundesverfassung".)

hh) Verbot von Abgaben gegen die Grundsätze des Art 4 B-VG (§ 8 Abs 4 F-VG)

Dieses Verbot ist – soweit es überhaupt durch Abgaben der Länder (Gemeinden) denkmöglicher Weise verletzt werden kann (vgl PFAUNDLER 1958, 41), schlechtweg überflüssig, weil schon durch Art 4 B-VG angeordnet.

ii) Verbot der Einhebung bestimmter Verbrauchssteuern (§ 8 Abs 4 F-VG)

Soweit dieses Verbot sich auf den Verbrauch außerhalb des Geltungsgebietes der Abgabe bezieht, ist es überflüssig, insofern es eine aus der *Beschränkung des Geltungsbereiches* von Landesgesetzen ableitbare Verfassungswidrigkeit wiederholt, sonst aber als „Verkehrsbeschränkung" oder „Zwischenzollinie" an Art 4 B-VG, allenfalls auch an Art 7 B-VG (sachwidrige Differenzierung oder Abgrenzung des Steuerobjektes) verfassungsrechtlich meßbar. Soweit aber keine solche Verfassungswidrigkeit gegeben ist, erscheint die vorliegende Beschränkung der Landesabgabenhoheit nicht gerechtfertigt, weil sie im Wesen der gliedstaatlichen Selbständigkeit begründet ist (siehe oben aa).

jj) Verbot konkurrierender Landesabgaben (§ 8 Abs 3 F-VG)

Das Verbot, Zuschläge der Länder (Gemeinden) oder gleichartige Abgaben der Länder (Gemeinden) vom selben Besteuerungsgegenstand *neben Bundesabgaben* zu erheben – außer mit bundesgesetzlicher Ermächtigung – beleuchtet einmal mehr die drastisch ungleiche Stellung der Abgabenhoheiten von Bund und Ländern: Der Bund kann ausschließliche Bundesabgaben in beliebiger Form mit allen Abgaben der Länder und Gemeinden kombinieren (im Rahmen der „staatsrechtlichen Abgabenformen" des § 6) und darüber hinaus Landes- und Gemeindeabgaben zu Bundesabgaben machen, sie dem Bund vorbehalten, ohne sie einzuheben oder durch die Erhebung einer „gleichartigen" Bundesabgabe verbieten bzw verfassungswidrig machen.

Diese umfassenden Befugnisse des Bundes, die auch nach dem hier zugrundeliegenden Konzept zumindest teilweise erhalten bleiben sollen, rechtfertigen in keiner Weise die noch weitergehende Beschränkung der Landesabgabenhoheit durch die eingangs erwähnten Verbote: Mit der Kompetenz des *Bundesgesetzgebers,* Abgaben zu „geteilten" Bundesabgaben zu erklären, ist eine gleichartige Befugnis der Länder ohnedies rechtlich ausgeschlossen, sodaß konkurrierende Landes-(Gemeinde-)Abgaben ohne bundesgesetzliche Ermächtigung schon aus Kompetenzgründen verfassungswidrig wären.

Nach dem hier vertretenen Grundkonzept einer *beschränkten* Finanzausgleichshoheit des einfachen Bundesgesetzgebers wäre es also nicht notwendig, besondere Be-

schränkungen der (schon allgemein eingeschränkten) Landesgesetzgebung, sondern umgekehrt *Beschränkungen des Bundesgesetzgebers* im Hinblick auf eine Garantie der selbständigen Abgabenhoheit der Länder – neben den finanzausgleichsrechtlichen Einordnungsbefugnissen des Bundes – verfassungsrechtlich zu verankern. Insbesondere sollte die Zuschlagsfähigkeit der „großen Bundesabgaben" (Umsatz-, Lohn-, Einkommensteuer) verfassungsrechtlich – wenigstens dem Grundsatz nach – ausdrücklich verankert werden.

kk) „Unterdrückende Maßnahmen" (§ 9 F-VG)

Eine der auffälligsten – und im Hinblick auf die umfassenden Befugnisse des Bundesgesetzgebers völlig unbegründete – „Asymmetrie" der geltenden Finanzverfassung ist das *gesteigerte Einspruchsrecht des Bundes* gegen Landes-(Gemeinde-)Abgabengesetze nach § 9 F-VG. Während die Länder durch den Bundesrat nur ein suspensives Vetorecht haben, das durch Beharrungsbeschluß des Nationalrates überwunden werden kann, hat der Bund zusätzlich zu seinem suspensiven Vetorecht die Möglichkeit der Anrufung des 26gliedrigen Paritätischen Ausschusses von Nationalrat und Bundesrat, der – offenkundig nach parteipolitischen Gesichtspunkten – über die Aufrechterhaltung des Einspruches und damit über die *Vernichtung* des Gesetzesbeschlusses des Landtages entscheidet.

Eine sinnvolle verfassungspolitische Begründung für diese noch weiter als regelmäßig (vgl Art 98 B-VG) gehende Beschränkung der Landesgesetzgebung gibt es nicht, weil die Befugnisse des Landesgesetzgebers nach der geltenden Finanzverfassung ohnedies außerordentlich beschränkt sind und eine – im Verhältnis zur Handhabung der Finanzausgleichshoheit des Bundesgesetzgebers – stets *relative* (wenn nicht gar davon *abgeleitete:* PFAUNDLER 1958, 32) Gesetzgebung darstellt: Der Bundesgesetzgeber kann ohnedies jede Landes-(Gemeinde-)Abgabe rechtlich an sich ziehen, „außer Hebung setzen", teilen, umwidmen usw, sodaß eine noch darüber hinausgehende besondere *„Unterdrückungskompetenz"* (PFAUNDLER 1958, 49) – die dem verfassungsrechtlichen Strukturprinzip der Selbständigkeit und Parität von Bundes- und Landesgesetzen ins Gesicht schlägt – auch sachlich überflüssig erscheint.

ll) Besondere Lenkungs- und Kontrollbefugnisse des Bundes bei Transfers (§§ 12, 13, 15 F-VG)

Soweit Transfers des Bundes überhaupt in finanzverfassungsrechtlicher Form – nämlich auf Grund von *Bundesgesetzen* – erfolgen, kommt der Bund durch die Tatsache der Geldleistung in den Genuß einer inhaltlich umfassenden und von der Kompetenzverteilung völlig unabhängigen bundesgesetzlichen, sonst verwaltungsmäßigen Regelungs- und Kontroll-(Vollzugs-)Befugnis (Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG „Bundesfinanzen" in der Auslegung des VfGH, vgl etwa VfSlg 7720/1975 ua). Schon aus diesem Grund erscheint die oben vorgeschlagene verfassungsrechtliche Beschränkung der Transfers notwendig. Wenn das Instrument der Zweckzuschüsse aus der künftigen Finanzordnung überhaupt ausgemerzt werden soll, so nicht zu-

letzt wegen der damit verbundenen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der „empfangenden" oder mitbeteiligten Gebietskörperschaften, die sich eben aus der „regulären" Bundesverfassung im Hinblick auf Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Länder und Gemeinden nicht begründen ließen.

d) Prüfung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit zentralisierter Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung hat in der „Zweiten" Republik ein Maß an Zentralisation beim Bund erreicht, das schlechterdings nicht mehr zu überbieten ist. Alle Föderalisierungsbestrebungen des Finanzwesens müssen wirkungslos bleiben, solange die aus dem „Großdeutschen Reich" übernommenen einheitlichen Regelungs- und Verwaltungsstrukturen „hinter" dem Finanzausgleich als eigentliche Ordnungskategorien maßgebend bleiben, welche die aus der Monarchie übernommene Zentralbürokratie an einheitsstaatlicher Tendenz noch weit übersteigen. Wer die Bedeutung der Verwaltung für den modernen Staat richtig einschätzt, wird diesen Zustand vom föderalistischen Standpunkt kritisch überprüfen müssen (vgl PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 69ff).

aa) Bundesministerium für Finanzen

Vom Standpunkt der Länder und Gemeinden ist vor allem die allgemeine und unbegrenzte Zuständigkeit des BM für Finanzen für Fragen der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches, des Finanzwesens und der Finanzpolitik (einschließlich Konjunktur- und Währungspolitik) kritisch zu überprüfen. Dazu kommen die umfassenden Aufsichtsbefugnisse im Kreditwesen, dem Haushaltsrecht und der Finanzstatistik gemäß §§ 14 bis 16 F-VG.

Wie weit hier die praktische Zentralisierung auf Kosten der Selbständigkeit aller „nachgeordneten" Gebietskörperschaften getrieben wird, zeigen die eingehenden, auf keinerlei Organisationsunterschiede in der Haushalts- und Rechnungsführung der Länder und Gemeinden Bedacht nehmenden Detailvorschriften der „*Voranschlags- und Rechnungsabschlußverordnung*", BGBl 1983/159. Länder und Gemeinden werden hier streckenweise so behandelt, als ob sie Büro- und Hilfsorgane der Bundesfinanzverwaltung wären, die bisher nicht exakt genug mit fremdem Geld gewirtschaftet haben. Der Zusammenhang zwischen der Rezeption der Grundsätze einheitlicher Haushaltsführung und Verrechnung des Großdeutschen Reiches (§ 5 FA-ÜG 1946) und dem damit übernommenen System des dezentralisierten Einheitsstaates ist auch hier ganz augenscheinlich (vgl EB zu 99 BlgNR 5. GP, 6). Daß diese Vorschriften – ähnlich wie das FAG – auf politischen „Pakten" der Gebietskörperschaften („Unterwerfungsverträge") beruht, ändert nichts am objektiven rechtlichen Befund.

Nach dem dieser Untersuchung zugrundeliegenden Konzept müßten wesentliche Fachbefugnisse des BM für Finanzen im Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches *dezentralisiert* werden: Teilweise müßten hier selbständige Befug-

nisse der Länder im Bereich des Abgaben- und Kreditwesens sowie des Finanzausgleiches im Lande wiederhergestellt werden; teilweise sollten Planungs- und Gestaltungsrechte der Finanz-, Regional- und Konjunkturpolitik auf paritätische zusammengesetzte Fach- und Beratungsorgane (Expertenkommission, Finanzausgleichsrat) verlagert werden, wobei das politische *Entscheidungsrecht* in diesen Bereichen der *Bundesregierung* zukommen müßte. (Im Ansatz richtig, daher die Befugnis der *Bundesregierung* zum Konjunkturausgleich gemäß dem neuen Haushaltsverfassungsrecht, Initiativantrag 3/A vom 31. 5. 1983 im NR.)

Ein besonderes Problem föderalistischer Verwaltungsorganisation stellen die umfassenden und in letzter Zeit ständig ausgeweiteten *unmittelbaren Administrationsbefugnisse* des Bundesministeriums (als „erste" und einzige Instanz) dar. Als Beispiel sei etwa auf die vollständig beim Bundesministerium zentralisierte Banken-, Sparkassen-, Versicherungs- und Wirtschaftsaufsicht hingewiesen. Durch diese Zentralisation wird sogar das Verfassungsprinzip der *mittelbaren Bundesverwaltung* – von echter Landesverwaltung ganz zu schweigen – unterlaufen und praktisch der Zustand der hochzentralisierten Finanzverwaltung des *Einheitsstaates* herbeigeführt.

Ein ganzes Bündel föderalistischer Probleme wirft die beim Bund zentralisierte staatliche *Vermögensverwaltung* auf (STOLZLECHNER 1982). Abgesehen von der verfassungswidrigen Vereinnahmung des gesamten Habsburger Vermögens (StGBl 1919/209) und des „Deutschen Eigentums" (Art 22 des Staatsvertrages von 1955) als *„Eigentum des Bundes"* infolge Gleichsetzung der „Republik Österreich" mit dem Bund (vgl schon ERMACORA 1957) sind auch der Übergang der „Bundesforste", der Unternehmungen nach dem ersten und zweiten Verstaatlichungsgesetz (teilweise), der Hoftheater, Schlösser und Museen, Sammlungen, Parks, Gärten, Kirchen des ehemaligen Herrscherhauses an den Bund keinesfalls zwingend, weil dafür derzeit noch Art 17 B-VG, in Zukunft territoriale und funktionale Abgrenzungskriterien gelten müßten (VIII.1 und 2).

Eine *Prüfung der Möglichkeiten einer Dezentralisation dieses „Bundesvermögens"* (richtig: Eigentum der Republik) auf Länder und Gemeinden ist schon deshalb notwendig, weil es sich dabei zum Teil um ehemalige Kultur- oder Wirtschaftsgüter der Länder handelt, die im Absolutismus zentralisiert wurden, zum Teil aber um Wirtschaftsunternehmen, die ausgesprochen regionalpolitische Bedeutung haben und nur künstliche Verwaltungszentren in der Bundeshauptstadt haben. Allerdings setzt eine Übernahme der Verwaltung von Bundesvermögen durch Länder oder Gemeinden in der Regel auch eine finanzausgleichsrechtliche Auseinandersetzung über die Kosten der meist aufwendigen Vermögensverwaltung voraus. Betont sei, daß nach dem unten (VIII.2.b) entwickelten Konzept einer verfassungsrechtlichen Neuordnung des Art 17 B-VG der Bund unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls öffentliches Vermögen, öffentliche Unternehmen uä weiterhin verwalten soll. Das hier vorgeschlagene Konzept will also nicht eine vollständige Dezentralisation der öffentlichen Vermögens-(Unternehmens-)Verwaltung, sondern eine *Differenzierung* nach verschiedenen, unten näher dargelegten polit-ökonomischen Kriterien.

bb) Mittelbare Bundesverwaltung bzw Auftragsverwaltung

Sowohl der Bereich der Bundes-Abgabenverwaltung (§ 11 Abs 1 und 2 F-VG) als auch die „Bundes-Vermögensverwaltung" (Art 104 B-VG) sind grundsätzlich vom Verfassungsgebot der *„mittelbaren Bundesverwaltung"* (Art 102 Abs 1 B-VG) ausgenommen. Die in der Bundes-Abgabenverwaltung entwickelten Organisationsformen (vgl Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 1974, BGBl 1975/18) und Verfahrensweisen (vgl Bundesabgabenordnung, BGBl 1961/194) haben sich soweit von der „allgemeinen staatlichen Verwaltung" entfernt, daß eine Verknüpfung mit der *allgemeinen* Verwaltungsorganisation der mittelbaren Bundesverwaltung kaum sinnvoll erschiene (vgl DORALT/RUPPE, Bd II/1981, 152ff).

Eine bloß formale Unterstellung der Finanzverwaltung in den Ländern unter den Landeshauptmann gemäß Art 102 Abs 1 zweiter Satz B-VG würde wenig an föderalistischer Substanz bringen, weil eine sachlich fundierte Handhabung des Weisungsrechtes über den organisatorischen und materiellrechtlichen „Fremdkörper" Finanzverwaltung gegenwärtig nicht möglich wäre, sondern den Aufbau eines eigenen Expertenstabes beim Landeshauptmann (Amt der Landesregierung) voraussetzte, was aus Gründen der Kostenersparnis und Verwaltungsvereinfachung nicht zu begrüßen wäre. Dazu kommt die Problematik der *weisungsfreien Abgabenbehörden* (Berufungssenate nach § 271 Abs 1 Bundesabgabenordnung; Spruch- und Berufungssenate nach dem Finanzstrafgesetz), die mit dem Strukturprinzip der „mittelbaren Bundesverwaltung" ohnedies nicht vereinbar wären und damit deren Anwendungsbereich drastisch beschränken würde. Aus all diesen Gründen, aber auch wegen der reduzierten parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit dieses Systems (PERNTHALER, Fröhler-FS 1980), kann eine Ausdehnung der „mittelbaren Bundesverwaltung" auf die Finanzverwaltung nicht empfohlen werden. (Ob RUPPE 1977, 90, unter der von ihm empfohlenen „mittelbaren Verwaltung", „mittelbare Bundesverwaltung" im Sinne des Art 102 B-VG meint, scheint zweifelhaft.) Statt dessen sollte der Bereich der *Landesfinanzverwaltung* (siehe den folgenden Punkt) ausgebaut werden.

Gegen einen Ausbau der *„Auftragsverwaltung"* (Art 104 B-VG) in ihrer gegenwärtigen Struktur spricht sowohl die verfassungsrechtlich ungesicherte Stellung dieses Bereiches (Delegationsbefugnis der Bundes*verwaltung* ohne inhaltliche Begrenzung), als auch die über das Maß der mittelbaren Bundesverwaltung weit hinausgehende Dichte an Kontroll- und Weisungsbefugnissen der Zentralverwaltung (Forderungsprogramm 1976, Punkt A 29). Nicht zuletzt haben die Lasten der *Verwaltungskosten,* deren *„ausnahmsweiser* Ersatz" völlig in das Ermessen des Bundesgesetzgebers gestellt ist, hier für die Länder ein noch größeres Gewicht als in der mittelbaren Bundesverwaltung, weil der Zweckaufwand der Gebietskörperschaften oft unbegrenzbar ist und auch der Personalaufwand weit über das Maß der Hoheitsverwaltung hinausgeht. Ohne verfassungsrechtliche Absicherung der Stellung des Landeshauptmannes und finanzausgleichsmäßiger Neuordnung im Sinne des § 1 Abs 1 FAG (begrenzte Kostentragungspflicht) und entsprechende Abgeltung der daraus entstehenden Verwaltungskosten kann daher ein weiterer Ausbau der Auftragsverwaltung des Bundes keinesfalls empfohlen werden.

cc) Finanzverwaltung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder

Entsprechend dem zentralistischen Grundzug des gesamten gegenwärtigen Steuersystems gibt es im Bereich der Abgabenverwaltung – anders als in der Ersten Republik (PFAUNDLER 1931, 210ff) – einen außerordentlich geringen Anteil einer Verwaltung im „selbständigen Wirkungsbereich der Länder". Dies wird im allgemeinen mit Kostenargumenten begründet, weil die einheitliche Bemessung, Einhebung und Verwaltung von Abgaben billiger und effizienter sei als eine Vielzahl verschiedenartiger Abgabenverwaltungen („Wohlfeilheit" der Steuer, RUPPE 1977, 82ff). Regelmäßig steckt aber hinter der Zentralisation der Abgabenverwaltung nichts anderes als ein zähes Festhalten an den überwiegend aus der ***deutschen*** Finanzverwaltung übernommenen zentralistischen Organisationsformen, die sogar entgegen den bescheidenen föderalistischen Ansätzen des F-VG 1948 verfassungsrechtlich speziell abgesichert werden mußten (§ 7 Abs 3 F-VG; zur Problematik und überaus großzügigen Auslegung dieser Vorschrift in der Praxis siehe PFAUNDLER 1958, 32ff).

In Wahrheit stellt das Kosten- und Effizienzargument für die Einheitlichkeit und Zentralisierung der Verwaltung nichts anderes als eine zentralstaatliche *Ideologie* dar, deren Wahrheitsgehalt in der allgemeinen Politik und Verwaltung des Bundesstaates längst widerlegt ist (KOPP 1977) und auch in der Abgabenverwaltung niemals empirisch überprüft wurde. Im Gegenteil! Wie RUPPE (1977, 64 und 90) richtig darlegt, haben die Länder in den überaus bescheidenen Restbereichen ihrer Abgabenverwaltung keinerlei Schwierigkeiten bei der Steuererhebung und teilweise verwaltungsökonomisch ausgesprochen interessante neue und billige Verfahren der Administration angeboten. Ein eindrucksvolles Beispiel in dieser Richtung ist die Einhebung der Fremdenverkehrsbeiträge und Aufenthaltsabgaben, die teilweise ohne jeden staatlichen Aufwand von den Fremdenverkehrsverbänden autonom und unbürokratisch verwaltet werden.

Es muß daher gefordert werden, daß die in der Finanzverfassung ohnedies in weitem Maße vorgesehenen Formen der Dezentralisation der Abgabenverwaltung (§ 11 Abs 1 bis 4 F-VG) durch den Bundesgesetzgeber voll ausgeschöpft werden und daß die zentralistischen Ausnahmeregelungen des § 7 Abs 3 F-VG ersatzlos beseitigt werden. Dies gilt auch insofern, als der Bund – entsprechend dieser Bestimmung – Ländern und Gemeinden Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben in beschränktem Maße *„überlassen"* hat (zB § 13 Abs 2, 5 und 6; § 15 Abs 2; § 16 FAG), weil diese frei abänderbare Delegation bzw Ermächtigung keine verfassungsrechtlich gesicherten Vollkompetenzen der Gebietskörperschaften begründen.

Allerdings müßte umgekehrt auch im Bereich der Länder – bei entsprechender Berücksichtigung im Finanzausgleich – auch die Bereitschaft bestehen, verstärkt Aufgaben der Abgabenverwaltung in selbständiger Landesverwaltung zu übernehmen, statt sie der Bundesfinanzverwaltung gemäß Art 97 Abs 2 B-VG zu übertragen. Im besonderen sollte bei dem hier vorgeschlagenen Ausbau des *Zuschlagssystems* sorgfältig geprüft werden, ob die in § 11 Abs 2 F-VG vorgesehene *zentrale* Bemessung

und Einhebung (einschließlich Vorschreibung und Abschreibung) der Zuschläge gewählt werden sollte oder ob die Variante der länderweise selbständigen Administration dieser Landesabgaben vorzuziehen wäre. In jedem Falle müßte ein entsprechendes Wahlrecht den *Ländern* und nicht der Bundesgesetzgebung eingeräumt werden, weil es sich insoferne um *primäre* Landeszuständigkeiten handelt.

Wenn man – wie hier vorgeschlagen – am System des „beweglichen Finanzausgleiches" zumindest teilweise festhält, so bleibt dem *einfachen* Bundesgesetzgeber – im verfassungsrechtlich begrenzten Rahmen und unter besonderen Mitwirkungsrechten der Länder – die Befugnis, den Wirkungsbereich der selbständigen Landesverwaltung dadurch abzugrenzen, daß er die Besteuerungsrechte zwischen den Gebietskörperschaften verteilt. Aus verfassungssystematischen Gründen sollte in der Verfassung aber klargestellt werden, daß nur die *Bundesverwaltung* einer ausdrücklichen bundesgesetzlichen Begründung bedarf, während der Bereich der *Landesverwaltung* – ebenso wie die Landesgesetzgebung in Abgabensachen – durch eine verfassungsrechtliche Generalklausel als *inhaltlich unbegrenzte Restkompetenz* festzulegen wäre. Diese Allgemeinkompetenz der Landesverwaltung sollte auch gesetzestechnisch klar mit der verfassungsrechtlichen Absicherung des Abgabenfindungsrechts der Länder und den verfassungsrechtlich abgesicherten Landes-(Gemeinde-)Abgaben (siehe oben VI.7.b) in Verbindung gebracht werden.

8. Unmittelbare Demokratie und verfassungsrechtliche Schranken der Finanzordnung

a) Der Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Föderalisierung der Finanzordnung

Die verstärkte Föderalisierung der Finanzordnung soll nach dem hier vorgelegten Konzept kein Selbstzweck sein, sondern zunächst zu einer Wiederherstellung des politischen Zusammenhanges von Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung führen. In weiterer Folge soll damit eine Verstärkung der *demokratischen* Komponente der Finanzordnung erreicht werden, weil eine Entflechtung der verworrenen Finanzbeziehungen zur Überschaubarkeit von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung der Gebietskörperschaften führt und diese Überschaubarkeit wiederum die Grundvoraussetzung einer sachgemäßen öffentlichen Kontrolle und Gestaltungsmöglichkeit der Finanzierungsentscheidungen durch den Bürger ist.

Die konsequente Abschirmung des Bürgers als Steuerzahler von der Haushalts- und Ausgabenwirtschaft des Staates – die ihren Ursprung im absolutistischen Souveränitätsdenken hat – führt in der Parteiendemokratie fast mit Notwendigkeit zu jener Überanstrengung des parlamentarischen Repräsentationssystems in der Doppelfunktion als Budget-(Verteilungs-) und Abgabengesetzgeber, die mit dem Schlagwort „*Gefälligkeitsdemokratie*" nur ungenau erfaßt wird. In Wahrheit steckt dahinter das Grundproblem jeglicher Steigerung des öffentlichen Sektors und Zentralisierung der Aufgabenerfüllung überhaupt (NISKANEN 1971; MATZNER 1982, 121):

Die funktionellen *Zusammenhänge* zwischen öffentlichen Leistungen und Anspruchsbegründungen durch den Staat einerseits und den Aufwendungen ihrer (bürokratischen) Bewältigung andererseits werden immer undurchschaubarer und komplexer, sodaß nur die Ergebnisse – hier Ansprüche der Bürger bzw Interessengruppen, dort ständig steigender Finanzbedarf und Steuerdruck – sichtbar werden, die daher nicht in ihren Wechselbezügen, sondern isoliert den politischen Prozeß und die ökonomische Entwicklung beeinflussen. Erst in Zeiten krisenhafter Überanstrengung des Staatshaushaltes und reduzierten Wirtschaftswachstums werden diese funktionellen Zusammenhänge – zumindest in ihren Auswirkungen – als Probleme der Finanzordnung sichtbar (MATZNER und SCHÖNBÄCK, in: Matzner 1977, 16ff, 29ff; LEHNER/SOCHER 1982).

Die im folgenden aufgezeigten Möglichkeiten einer verstärkten Rückbindung der Finanz- und Steuerordnung in das System der *unmittelbaren* Demokratie sollen insgesamt die erwähnten *Zusammenhänge* zwischen öffentlichen Ausgaben und öffentlichen Einnahmen als *politische Entscheidungen,* die im letzten der Bürger an beiden Seiten des „Soll und Haben" verantworten kann und soll, wiederherstellen. Eine konsequente Föderalisierung nach dem Grundkonzept der *Entflechtung* und *Autonomie* soll die wesentliche Voraussetzung hierfür liefern (BIERI, ÖHW 1981, 34ff; VIII.3). Darin liegt zugleich eine radikale Abkehr vom bisherigen System der *„Politikverflechtung"* und des ihr zugeordneten *Steuer- und Finanzierungsverbundes,* der die föderalistische Finanzordnung in ein geschlossenes Kartell der Steuergewalten zu Lasten des Bürgers als Steuerzahler und Subjekt der Demokratie zu verwandeln trachtet (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 168ff).

b) Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte des Volkes

Es ist sehr bezeichnend, daß die politische Forderung nach *Mitwirkung des Volkes in Finanzangelegenheiten* in den beiden ältesten Bundesstaaten Schweiz und USA ihren Ursprung nahm und dort mit Hilfe eines lebendigen Föderalismus verwirklicht wurde. Während in der Schweiz auf Kantons- und Gemeindeebene die Mitwirkung des Volkes an wichtigen Finanzfragen und an der Einführung neuer Aufgaben auf Bundesebene immer lebendig blieb, hat in den USA erst eine breite Volksbewegung von den Staaten her zur Verfassungsreform und verstärkten Mitwirkungsrechten des Volkes geführt. Das bekannteste Beispiel ist hier die berühmte „Proposition 13" zur *Californischen Verfassung* (1978), die auf Grund eines Volksbegehrens und einer nachfolgenden Volksabstimmung zur verfassungsmäßigen Obergrenze von Steuern, erschwerten Bedingungen für Steuererhöhung (Staatssteuern) und Mitwirkungsrechten des Volkes (Gemeindesteuern) führte (I.3.c; BÖS, in: Bombach/Gahlen/Ott 1982, 354ff; DERSELBE, in: Public Choice 1982, 179ff).

Auch im österreichischen Verfassungssystem würde sich eine differenzierte Vorgangsweise bei der Verstärkung von Volksrechten empfehlen: Unmittelbare Demokratie im Vollsinne des Wortes verlangt eher kleinere überschaubare politische Einheiten, die dem Bürger „nahestehen" und deren Entscheidungen er in ihren Vor-

aussetzungen und Konsequenzen tatsächlich beurteilen kann und will. Je größer die politischen Systeme werden, desto mehr sind sie auf das Repräsentationssystem und seine Bürokratie – oder zumindestens auf das Zusammenwirken mit den Repräsentationssystem und seiner Bürokratie – angewiesen (PERNTHALER, Direkte Demokratie in Ländern und Gemeinden, 1980). Dabei ist auch die zunehmende Bedeutung der die *Vorschläge* formulierenden Bürokratie und Repräsentation („agenda setter") zu beachten (ROMER/ROSENTHAL, Quarterly Journal of Economics, 1979). Aus diesen Erwägungen und unter Berücksichtigung der Sachstruktur des Finanzwesens wäre daher für Österreich folgende Stufenleiter demokratischer Mitwirkungsrechte vorzuschlagen:

aa) Auf Gemeindeebene

Hier sollten die unmittelbaren Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Gemeindebürger am weitesten gehen: Nicht nur die Entscheidungen über Hebesätze, Befreiungen, Tarife usw der Gemeindeabgaben und Gemeindegebühren, sondern auch die Entscheidungen über größere *Investitionen* und *Bauvorhaben* (insbesondere mit hohen Folgekosten wie Schulen, Sportanlagen, Krankenhäuser, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen) müßten zwingend der *Volksabstimmung* unterworfen werden. Eine theoretische Untersuchung über die verschiedenen Tarifgestaltungen öffentlicher Einrichtungen auf Grund fiktiver plebiszitärer Entscheidungen zeigt, daß sich hierbei ein Gleichgewicht zwischen sozialen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten herstellen wird (BÖS, in: Finsinger 1982). Das Institut der *Volksbefragung* müßte stärker ausgebaut und leichter zugänglich gemacht werden und insbesondere auch auf alle Finanzierungsfolgen von Planungsentscheidungen ausgedehnt werden. Alle Gemeinderatsbeschlüsse und Entscheidungen des Gemeindevorstandes – insbesondere auch in Personalfragen – müßten klar die finanziellen Folgen präzisieren und über einer gewissen Höhe des Finanzbedarfes zwingend, sonst fakultativ der Volksabstimmung unterworfen werden.

bb) Auf Landesebene

Ein Zustimmungsrecht des Volkes wäre auf Landesebene vorzusehen für die Einführung neuer Abgaben und die Erhöhung bestehender Landesabgaben (einschließlich der Landeszuschläge). Gleichfalls müßten die Gebühren öffentlicher Einrichtungen und Unternehmen, die vom Land betrieben werden, einer Volksabstimmung zugänglich gemacht werden, wenn sie der Allgemeinversorgung dienen.

Bei Großinvestitionen des Landes und von Landesunternehmen, die einen mehrjährigen Finanzierungsplan oder hohe Folgekosten haben, sollte ab einer bestimmten Höhe des Finanzbedarfes zwingende, sonst fakultative Volksentscheidung vorgesehen werden. Dasselbe gilt für Förderungen und Zuschüsse, aber auch Personalkosten, Aufwandsentschädigungen, Reisekosten etc aus Landesmittel: Sie sollten ab einer gewissen Höhe zwingend der Verfügung des Landesvolkes vorbehalten bleiben, jedenfalls aber zugänglich sein.

Alle diese unmittelbaren Volksrechte in Landesangelegenheiten müßten aber auch bei *Kooperationsentscheidungen* des Landes (Vereinbarungen mit anderen Gebietskörperschaften, Beteiligungen an landesübergreifenden Gesellschaften und Großprojekten, Zuschüssen, Vor- und Mitfinanzierungen) wirksam werden.

cc) Auf Bundesebene

Hier wäre zu erwägen, ob durch *Volksabstimmung* bestimmte *Höchstgrenzen der Gesamtbelastung* mit Abgaben und öffentlichen Beiträgen eingeführt werden sollten. Innerhalb dieser Grenzen sollten neue Abgaben oder die Erhöhung bestehender Abgaben nur mit *Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat* (wie bei Schulgesetzen) beschlossen werden können.

Durch Volksabstimmungen (Volksbegehren) könnte die periodische Anpassung des Steuertarifes an inflationsbedingte Steigerungen des Steuerdruckes bei Lohn- und Einkommensteuer veranlaßt werden (zu den theoretischen Problemen vgl BÖS, Wilburg-FS 1975, 41ff, 44f). Ab einem bestimmten Finanzbedarf sollten zwingend erforderliche *Volksbefragungen* zu mehrjährigen Ausgabenplanungen und Großinvestitionen, neuen gesetzlichen Verpflichtungen sowie zu Förderungsvorhaben, Personalkosten (einschließlich Politikergehälter) uä verstärkte demokratische Entscheidungshilfe liefern und dem Bürger den öffentlichen Finanzbedarf im Verhältnis zu seinen Steuerleistungen zumindest erkennbar machen.

In den großen *sozialen Leistungssystemen* müßten gleichfalls die Kontroll- und Zustimmungsrechte der Betroffenen – soweit Staatszuschüsse erforderlich sind, des Gesamtvolkes – verstärkt werden. Einer zwingenden Volksabstimmung sollten grundsätzliche System- und Leistungsumstellungen in diesem Bereich unterworfen werden, wobei die finanziellen Auswirkungen für den Bürger verständlich und klar abschätzbar darzustellen sind.

c) Verfassungsrechtliche Schranken der Budgethoheit

Die heutige Abgaben- und Budgethoheit der Parlamente ist bekanntlich aus zwei Wurzeln entstanden: Dem Steuerbewilligungsrecht der Stände, an deren Stelle das demokratische Recht der *parlamentarischen Volksrepräsentation* durch die im Parlament vertretenen politischen Parteien getreten ist, und aus der allumfassenden *Staatssouveränität des absoluten Monarchen,* die der parlamentarische Gesetzgeber geerbt hat. Aus dieser Verschmelzung zweier – ursprünglich einander balancierender – Gewalten entstand nun der formell und materiell unbegrenzte *„Steuer- und Ausgabensouverän"* des Parlamentes bzw der in ihm herrschenden politischen Parteien.

Eine solche staatsrechtliche Konstruktion verleitet zwingend zu ständiger Aufgaben- und Ausgabenexpansion, solange eine expandierende Wirtschaft den Steuer- und Verschuldungsdruck erträglich hält. Ist dies nicht mehr der Fall, wird die „Fiskalsouveränität" der modernen Parlamente für den Bürger zum Problem, das – wegen der Kartellstruktur der politischen Parteien und Verbände – durch die periodischen Wahlen nicht mehr ausreichend gelöst werden kann. Neben einer Neukon-

zeption der föderalistischen Finanzverfassung und des Förderungswesens (VII.1 und VIII) bietet sich als Abhilfe eine ,,*normative* Neukonzeption" (grundlegend: BRENNAN/BUCHANAN 1980, siehe I.3.c) der Budget- und Steuerhoheit der Parlamente an, die in unserem *rechtsstaatlichen* Verfassungssystem ohnehin angelegt ist: Es müßten auf Verfassungsebene wirksame Schranken der Fiskalgewalt normiert werden, die der Finanzgesetzgeber (des Bundes oder der Länder) zu beachten hätte. Nach der Struktur der Fiskalgewalt als Einnahmen-, Ausgaben- und Schuldenverfüger (mit öffentlichen Mitteln) kämen hierfür in Betracht:

aa) Verfassungsrechtliche Begrenzung der Budgetdefizite

Die ,,Ausgeglichenheit des Budgets", früher goldene Regel aller öffentlichen Finanzgebarung, ist lange Zeit hindurch als verfehlte und überholte Regel von vorgestern abgetan worden. Unabhängig von allem finanztheoretischem Für und Wider hat inzwischen eine breite Volksbewegung in den USA durchgesetzt, daß die Verfassungen aller bis auf zwei Staaten die *Ausgeglichenheit des Budgets* als zwingenden Grundsatz anordnen. (Ebenso Art 110 Abs 1 Bonner Grundgesetz.) Für sich genommen ist dieser Grundsatz allerdings wenig wirksam, weil er ja durch Kreditaufnahmen umgangen bzw praktisch unwirksam gemacht werden kann. Deshalb ist zu seiner Ergänzung der folgende Grundsatz notwendig.

bb) Begrenzung der Kreditbeschaffung oder der Staatsverschuldung

Die Verfassung könnte anordnen, daß Kredite nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für *Investitionen* der Gebietskörperschaften aufgenommen werden dürfen (so Art 115 GG in der *ursprünglichen* Fassung).

Als völlig wirkungslos hat sich jedoch die ,,moderne" Konzeption der verfassungsrechtlichen Kreditsperre nach der derzeit geltenden Fassung des GG (Art 115) erwiesen. Dort werden nämlich auch öffentliche Kredite zugelassen, die ,,zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" dienen, eine Bestimmung, die inhaltlich unbegrenzbar ist und daher zu immer höherer Staatsverschuldung – ohne Erreichung des ,,gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" – geführt hat (STEIN, Staatsrecht 1982[8], 30).

Empfehlenswert ist daher – neben einer Beschränkung des Staatskredites – auch eine Grenze der *Staatsverschuldung,* die in einem sinnvollen Verhältnis zum Jahresbudget der Gebietskörperschaft festzulegen wäre. Der in parlamentarischer Verhandlung stehende Entwurf eines Haushaltsverfassungsrechts des Bundes (Antrag der Abg *Wille, Peter* und Gen, II-3/A der BlgNR 16. GP vom 31. 5. 1983) enthält keinerlei ,,normative Begrenzungen der Fiskalgewalt" im hier dargelegten Sinne, sondern im Gegenteil noch weiter als die bisherige Rechtslage gehende Ermächtigungen der *Vollziehung.*

cc) Verfassungsrechtliche Obergrenzen oder Verfahrensschranken der Besteuerung

Werden dem Parlament die ,,Sicherheitsventile" der Kreditaufnahme und Budgetdefizite verschlossen, verstärkt sich der Steuerdruck im selben Maße als die Bereit-

schaft zur Ausgabeneinschränkung fehlt. Umso wichtiger ist daher in diesem Falle eine Kombination der oben angeführten verfassungsrechtlichen Höchstgrenzen der Besteuerung oder besonderen Verfahrensmodalitäten für Steuergesetze (Zwei-Drittel-Mehrheit oder Volksabstimmung) mit den normativen Begrenzungen der Budgethoheit der Parlamente (vgl dazu JENNY, Eichenberger-FS 1982 und § 119 der Verfassung des *Kantons Aargau* vom 25. 6. 1980 über die Höchstgrenzen der Besteuerung).

d) Verankerung verfassungsrechtlicher Ziele von Finanzordnung und Finanzausgleich

Die österreichische Finanzverfassung normiert gegenwärtig – außer dem eher formalen Ziel der „Finanzausgleichsgerechtigkeit" (§ 4 F-VG) – keine verfassungsrechtlichen *Ziele* der Finanzordnung (BÖS, in: Schambeck 1980, 722f). Nun ist sicher richtig, daß dies grundsätzlich der österreichischen Verfassungstradition – die eher formell-organisatorisch ausgerichtet ist – entspricht. Aber in letzter Zeit machen sich auch hier deutliche Änderungen bemerkbar (vgl Art 9a B-VG; Art I Rundfunk-Verfassungsgesetz, BGBl 1974/396; neuere Grundrechtsdogmatik, Staatszielbestimmungen in Landesverfassungen ua).

Darüber hinaus hätten Verfassungsprinzipien in der Finanzordnung eine andere Funktion als in der „allgemeinen" Verfassung: Sie müßten hier eine Art *„finale Determinierung"* der inhaltlich viel weitreichenderen Befugnisse des einfachen Gesetzgebers in einer für den Bürger und Steuerzahler besonders sensiblen Zone der Staatsgewalt („Fiskalgewalt") – *zusätzlich* zu organisatorischen und verfahrensmäßigen („instrumentalen") Vorschriften – bewirken. Dies entspricht auch der *ökonomischen* Funktion der Finanzordnung, die ohne Zielkatalog weder erkannt noch objektiv beurteilt werden kann.

Unbestritten ist, daß die Verankerung derartiger Ziele in der Verfassung zu Wertungsproblemen und Zielkonflikten führen muß, die der *einfache Gesetzgeber* – unter der nachprüfenden Kontrolle des VfGH – zu lösen hätte. Denn jeder Zielkatalog kann nur ein Bündel von alternativen Zielsetzungen enthalten, die möglicherweise nur zum Teil oder überhaupt nicht gemeinsam verwirklicht werden können (vgl dieselbe Problematik in den Zielkatalogen der *Raumordnungsgesetze* der Länder). Dennoch würden derartige allgemeine Zielsetzungen wertvoll sein, weil dadurch Aufgabenbereiche der Gebietskörperschaften, die gegenwärtig von der Kompetenzverteilung nicht und vom Gesetzmäßigkeitsgebot höchst unzureichend erfaßt werden (Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung; Verwaltung durch Haushaltsführung und Verwendung von Abgabenerträgen) inhaltlich meßbar würden. Auch nach der hier vorgeschlagenen Reform des Art 17 B-VG (VIII.1 bis 3) bleiben in diesen Aufgabenbereichen große Ermessensspielräume und Wertungsprobleme, die durch verfassungsrechtliche Zielsetzungen rechtlich durchdrungen und objektivierbar werden könnten.

Als derartige Zielsetzungen im Verfassungsrang kämen etwa in Betracht (THÖNI, in: Matzner 1977, 25; BÖS, in: Schambeck 1980, 724; vgl auch die Aufgabenkataloge bei PERNTHALER/WIMMER, Die Verwaltung 1982, 445ff):

- Angemessene Versorgung mit öffentlichen Leistungen auf allen Ebenen nach dem Subsidiaritätsprinzip.
- Grundsätzliche Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (vgl Art 106 Abs III Z 2 GG).
- Vermeidung der Überbelastung der Steuerpflichtigen (vgl Art 106 Abs III Z 2 GG; § 119 Aargauische Verfassung 1980).
- Wirtschaftspolitische Stabilität (vgl Art 109 GG: „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht").
- Umweltschutz und Katastrophenabwehr.
- Erhaltung und Pflege kultureller Werte und Bildungseinrichtungen.
- Umfassende Landesverteidigung, Neutralitätspolitik.
- Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit aller öffentlichen Mittelverwendung.

Zur Frage, ob derart allgemeine verfassungsrechtliche Zielformeln „*justiziabel*" seien, dh vom VfGH oder Rechnungshof als Maßstab für die einfache Gesetzgebung und Vollziehung angewendet werden können, ist auf die Offenheit und Weite gewisser Grundrechtsformulierungen einerseits (Gleichheitsgrundsatz!) und auf die der Planungsgrundsätze andererseits zu verweisen. In allen diesen Fällen kann sich auf Grund der verschiedenen konkreten Entscheidungssituationen eine Kasuistik der Judikatur entwickeln, die derartige Generalklauseln inhaltlich entfalten. Der Sinn der rechtlichen Zielformeln, wie sie hier vorgeschlagen werden, wäre es aber gerade, ein *rechtliches* Kontroll- und Konkretisierungsverfahren in Gang zu setzen, wo bisher ausschließlich politische Gesichtspunkte und Verhandlungstaktik den Ausschlag gaben.

VII. Föderalistische Strukturreform des Finanzausgleichs

Die inhaltliche Gestaltung des Finanzausgleichs ist primär kein rechtswissenschaftliches Problem, sondern von der Gestalt des Steuersystems und von politischen und ökonomischen Determinanten bestimmt. Gleichwohl ergeben sich aus der hier vorgeschlagenen Verfassungsreform bestimmte strukturelle Konsequenzen, die deutlich machen, wie weit der gegenwärtig gültige Finanzausgleich (FAG und Nebengesetze) von einer föderalistischen Finanzordnung entfernt sind. Die *Strukturen* einer föderalistischen Neuordnung des Finanzausgleiches sollen im folgenden aufgezeigt werden.

1. Drei föderalistische Grundentscheidungen

Der geltende Finanzausgleich ist von seiner Wurzel her nicht für den Bundesstaat, sondern für den *dezentralisierten Einheitsstaat* – in extremen wirtschaftlichen und finanziellen Krisensituationen (1920/22 und 1947/48) – entworfen und seitdem nur unwesentlich weiterentwickelt worden (PFAUNDLER 1931; DERSELBE 1947; DERSELBE, JBl 1948; DERSELBE 1958; III.2 und 4; VAN DER BELLEN 1980, 75ff). Dies macht eine grundsätzliche Neuorientierung notwendig, welche den Finanzausgleich an die dem bundesstaatlichen Prinzip zugrundeliegenden Wertentscheidungen und Organisationsmerkmale überhaupt erst heranführen sollen. (Über den Bundesstaat als staatsrechtliches Organisations- und Wertungsproblem siehe PERNTHALER/WEBER 1983.) Dabei ist zu beachten, daß auch die bundesstaatliche Finanzordnung primär für den Bürger und nicht für die konkurrierenden Finanzgewalten konzipiert sein müßte, was infolge der hohen Technizität der Regelungen oft kaum mehr sichtbar wird.

Ähnliche, wenngleich nicht so krasse Widersprüche ergeben sich zwischen dem verfassungsrechtlichen Konzept der Gemeindeautonomie und ihrer „Verwirklichung" in der Finanzordnung: Statt Autonomie und Selbstverantwortung sind vielfach Einheitlichkeit, Inkooperation der Selbstverwaltung und zentrale Bedarfsregulierung die (aus dem einheitsstaatlichen deutschen Finanzausgleich vererbten) Systemgrundsätze des Finanzausgleiches. Die folgenden Grundentscheidungen für den Finanzausgleich sollen daher – unter Bedachtnahme auf die verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen Länder und Gemeinden (II.7) – grundsätzlich auch für die Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich gelten.

a) Steuerkonkurrenz statt Steuerkartell

Die föderalistische Finanzordnung wird von ihren Experten allzu häufig als Instrument der Harmonisierung und des Ausgleiches verschiedener Interessen an optimaler Bedarfsbefriedigung („restlose Ausschöpfung aller Steuerquellen") in einem gegliederten Staatswesen mißverstanden. In Wahrheit geht so ein Teil der spezifischen Leistungsfähigkeit dieses Systems *für den Bürger und Steuerzahler* verloren. Föderalistische Finanzordnung ist für ihn nicht nur ein Instrument der Verteilung

von Abgabenrechten und Abgabenerträgen, sondern soll vor allem zwei Funktionen erfüllen:

(1) gesteigerte *Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten* in ihm „nahestehenden", kleineren Einheiten zu verschaffen und
(2) *Auswahlmöglichkeiten* – und damit *Wettbewerb* – zwischen mehreren gleichgeordneten Steuersystemen zu ermöglichen.

Um ein zutreffendes Bild der Finanzordnung seiner „nahen" politischen Systeme zu gewinnen, müssen ferner *Ausgaben- und Aufgabenverantwortung* verbunden sein, weil nur so die „Kosten-Nutzen-Balance" des jeweiligen Finanz- und Leistungssystemes beurteilt werden kann.

Nur in einer Mehrzahl derart miteinander in *Wettbewerb* stehender Finanzordnungen wird sich der erforderliche Leistungsdruck auf Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Kostengünstigkeit einstellen und so ein niedrigeres Steuerniveau bei gleicher öffentlicher Leistung ermöglichen (siehe dazu die Grundlegung des ökonomischen Föderalismus, oben I.3). Dabei braucht im föderalistischen System gar keine aktuelle Wanderung der Steuersubjekte zwischen Hoch- und Niedrigbelastungsregionen (Gemeinden) stattfinden, weil die wechselseitige Information im nationalen Bereich so starken Druck auf die jeweilige autonome Finanzordnung ausübt, daß die Wirkung des Wettbewerbs gegeben ist. Nur Mißbräuche des Wettbewerbs und tatsächliche, schwerwiegende Strukturdefekte wären durch den harmonisierenden Finanzausgleich zu beheben (MAYR 1984). Die Gefahr einer *Ausschaltung des Wettbewerbes* zwischen den Fiskalgewalten, insbesondere den Ländern – aber auch zwischen Bund und Ländern – ist als solche zu erkennen (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 182) und nicht mit Verhüllungsargumenten, wie „Zusammenarbeit", „Harmonisierung", „Gleichstellung" uä politisch aufzuwerten.

Ein derartiges Wettbewerbssystem der föderalistischen Finanzordnung setzt kräftige eigene Abgaben der Länder (Gemeinden) und ein begrenztes Verbundsystem zur Finanzierung des Gesamtstaates, des Ausgleiches von Wettbewerbsdefekten und von allgemein gleichen Basisaufgaben der Gebietskörperschaften voraus. (So die Begründung des Expertenentwurfes zur Totalreform der Schweizerischen Bundesverfassung.) In *unterschiedlichen* steuerlichen Belastungen sieht es grundsätzlich nicht ein Versagen, sondern die erwünschte Konsequenz der föderalistischen Gliederung der Finanzgewalt (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 168ff).

Erst vor diesem Hintergrund wird deutlich, welcher Abgrund die österreichische Finanzordnung von einem auf Autonomie der Finanzordnungen gegründeten föderalistischen Wettbewerbssystem trennt: Der politische Einfluß der Landesbürger auf „seine" Finanzordnung im Lande (auch in den Formen der *repräsentativen* Demokratie im Lande) ist nahezu null. Ein Wettbewerb zur Sparsamkeit zwischen den Ländern ist sinnlos, weil der Effekt nur zu Lasten ihrer eigenen Bürger ginge; denn: Der Anteil an Steuererträgen eines Landes ist in einem zentralen Verbundsystem – weitgehend unabhängig vom Steueraufkommen im Lande und fremddeterminiert – festgelegt. (MAYR 1984; VAN DER BELLEN 1980, 75, schlägt daher

konsequenter Weise vor, überhaupt die Länderanteile nach einheitlichen Kopfquoten zu berechnen, was den Übergang vom Steuerverbund zum *Zuweisungssystem* wenigstens transparent machen würde.) Wie immer man dieses System unter Gesichtspunkten einer optimalen Bedarfsdeckung *aller* Gebietskörperschaften beurteilen mag – Zweifel sind auch insofern angebracht – die ökonomische und politische Funktion einer *föderalistischen* Finanzordnung ist dadurch weitgehend ausgeschaltet (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 182, nennen dieses System den *„Kartellföderalismus"*, der in seinen Auswirkungen dem schrankenlosen ,,Steuerleviathan" des Einheitsstaates völlig gleichkommt).

b) Politische Finanzautonomie statt Alimentationsprinzip

Was im Bereich der *politischen* Systeme ,,Bundesstaat" und ,,Gemeindeautonomie" als selbstverständliche Voraussetzung gilt – die relative politische Unabhängigkeit und Selbstverantwortlichkeit von Teilordnungen – wird in der Finanzordnung allzu häufig als Grund für ,,Störungen der Gleichmäßigkeit" und Quelle unerwünschter ,,Steuerschwankungen" im Staatsgebiet qualifiziert, welche ,,ausgeglichen" werden müssen. Das Schreckgespenst der *,,Steueroase"* – für den Steuerzahler in der Regel kein solches – begrenzt alle politischen Autonomievorstellungen der Experten des Finanzausgleiches (RUPPE 1977, 81, unter Hinweis auf NOWOTNY, in: Matzner 1977).

In Wahrheit bestünde gerade in der selbständigen politischen *Gestaltungsmöglichkeit,* aber auch in der Abhängigkeit des Finanzsystemes der Gebietskörperschaften von ihren *eigenen* politischen Konzepten über Art und Höhe der Abgaben, der Sinn der Finanzautonomie und in den dadurch bewirkten *Unterschieden des Steueraufkommens* der Gebietskörperschaften ein Wesensmerkmal der föderalistischen Finanzverfassung (LAGER, ÖJZ 1954, 308ff, 312).

Entgegenstehende Prinzipien – wie der Grundsatz der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes oder der Steuerharmonisierung – werden, statt mit den Prinzipien der Selbständigkeit und Autonomie abgewogen und ihrer *Relativität* gegenüber dem föderalistischen System gesehen, als solche absolut gesetzt und in dieser Form zu Baugesetzen des Finanzsystemes. Wie weit bei diesen verbreiteten fiskalistischen Einheitlichkeitspostulaten statt der vorgegebenen ,,Sachgesetzlichkeiten" oft traditionelle zentralistische Wertvorstellungen – die im Bundesstaat mit Gemeindeautonomie eben verfassungsmäßiger Weise verpönt sein sollten – mitschwingen, wird im Detail noch aufzuzeigen sein.

Hier geht es um das *Prinzip der politischen Finanzautonomie:* Sie muß – auch bei daraus folgender Differenzierung des Steuersystems in den Ländern und auch (im Rahmen der Gesetze) in den Gemeinden – das *grundlegende* Strukturprinzip der föderalistischen Finanzordnung bleiben. Eine Finanzordnung, die den Zusammenhang zwischen der Wirtschaft, dem politischen Entscheidungssystem und den Abgabenerträgen der Gebietskörperschaften – insbesondere der Länder – systematisch zerreißt – wie der gegenwärtige (,,primäre", ,,sekundäre" und ,,tertiäre") Finanzausgleich – hat das Prinzip der politischen Finanzautonomie und des ,,natürlichen"

Zusammenhanges zwischen Leistung und Erfolg in den Gebietskörperschaften verlassen.

Ein solches System ist – selbst im hypothetischen Fall der ausreichenden Versorgung aller Gebietskörperschaften mit Finanzmitteln (der in der Praxis niemals stattfindet) – keine föderalistische Finanzordnung und ist geeignet, die Selbständigkeit der politischen Leitung und das Vertrauen der Bürger in ihr politisches Teilsystem Land (Gemeinde) zu untergraben. Was PFAUNDLER (1947, 21) noch für das Dotationssystem der deutschen Finanzordnung treffend formulierte, hat sich inzwischen auf Grund der fehlenden Finanzautonomie und des Überwucherns von Transfers und wechselseitigen Kostentragungen zwischen den Gebietskörperschaften allgemein bewahrheitet: Theoretisch auch noch so richtige Ausgleichsvorstellungen der Zentrale führen in der Praxis rasch zu schlecht verhüllter Willkür und Unbilligkeit.

Die Vorstellungen, daß ein solches System gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krisen zu gleichbleibender Versorgung der „nachgeordneten Gebietskörperschaften" führen könnte, sind nur allzu trügerisch. „Einer solchen Ordnung auch nur das geringste Opfer an Selbstgefühl und Eigenberechtigung der Länder (Gemeinden) zu bringen, wäre nicht zu rechtfertigen" (PFAUNDLER 1947, 21).

c) *Zweistufig koordinativer statt dreistufig hierarchischer Finanzausgleich*

Der gegenwärtige Finanzausgleich ist durch ein völlig systemloses Gemenge von Dezentralisationsvorstellungen, Resten bundesstaatlicher Elemente und solchen der Gemeindeautonomie auf der Basis von *einheitsstaatlichen Grundvorstellungen* gekennzeichnet. Die Folge davon ist, daß alle genannten Systemprinzipien – mit Ausnahme des einheitsstaatlichen – sich wechselseitig hemmen, wenn nicht aufheben: Es besteht in der Finanzordnung weder eine echte bundesstaatliche Kompetenzverteilung und Parität zwischen Bundes- und Landesabgabenhoheit, noch ein verfassungsmäßig gewährleisteter fiskalischer Autonomiebereich – der auch rechtlich durchsetzbar wäre – für die Gemeinden.

Der Grund dafür liegt schon im *System* des Finanzausgleiches der Zweiten Republik, so wie es von der deutschen Ordnung übernommen wurde. Statt selbständige Finanzhoheiten von Bund und Ländern zu begründen und von diesen jeweils einen Bereich als autonome Gemeindezuständigkeit auszuscheiden, werden die Länder auf Ertragsanteile an Bundesabgaben und Umlagen von Gemeindeanteilen, Transfers und Kostenverschiebungen verwiesen, die wiederum zum größten Teil vom Bund, teilweise aber auch durch Landesgesetz *einseitig* festgelegt werden und so insgesamt die Autonomie der Länder ebenso wie die der Gemeinden schmälern müssen.

Richtig wäre dagegen ein System, das eine verhältnismäßige „Grundausstattung" der Gebietskörperschaften *verfassungsmäßig* festlegt, darüber hinaus ausreichend Autonomie an selbständiger Finanzhoheit gewährleistet und echte Ausgleichsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften unter Mitwirkung der betroffenen

„Ebenen" *partnerschaftlich* regelt. Nach unserem Verfassungssystem ist aber eine volle staatsrechtliche Partnerschaft nur zwischen Bund und Ländern möglich, weil diese allein über *selbständige* und unabgeleitete Kompetenzen im Sinne eines *unmittelbaren* Anteils an der Staatsgewalt verfügen. Gemeinden sind dagegen *Selbstverwaltungskörper*, deren Autonomie einen (verfassungsmäßig gewährleisteten) *Anteil* an der Staatsgewalt des Bundes und der Länder darstellt und unter der Aufsicht und gesetzlichen Regelung dieser Gebietskörperschaften steht.

Daraus folgt für die Finanzordnung, daß Bund und Länder *ursprüngliche* Partner des Finanzausgleiches in dem Sinne sein sollen, daß die *Abgabenhoheit* zwischen ihnen lückenlos geteilt werden muß. Gemeinden müssen dagegen entsprechend ihren Aufgaben selbständige *Abgabenerträge* aus Bundes- oder Landesabgaben haben und im Rahmen der Abgabengesetze des Bundes und der Länder *Abgabenautonomie*, dh relative Eigenständigkeit der Abgabenerhebung und Abgabenordnung haben. An einem Finanzausgleich der Gemeinden untereinander müssen sie selbständig gestaltend mitwirken können und im „vertikalen" Finanzausgleich ihre verfassungsmäßigen Ansprüche auf Abgabenertrag und Abgabenautonomie wirkungsvoll vertreten können.

Eine *Konkurrenz* zwischen den Vertretungsrechten der Gemeinden und der Länder auf derselben Ebene des Finanzausgleiches ist dagegen aus den erwähnten staatsrechtlichen Strukturprinzipien ebenso ausgeschlossen wie die Teilung der *Abgabenhoheit* zwischen Bund und Gemeinden unter Ausschluß der Länder (PFAUNDLER 1950 uva).

Das alles sind ganz unabdingbare Konsequenzen der „institutionellen Rahmenbedingungen" von Bundesstaat und Gemeindeautonomie, wie sie oben (II. Hauptstück) dargestellt wurden. Daß darüber heute überhaupt noch gesprochen werden muß, ist die Konsequenz der Übernahme von Einrichtungen und Strukturen eines konsequent zentralistischen (völkisch-nationalen) Einheitsstaates in eine schon vorher vom System des dezentralisierten Einheitsstaates mehr als vom Bundesstaat geprägten Finanzverfassung. Hatte man 1946/47 das Zuweisungssystem, das Fehlen von Landesabgaben, das Umlagesystem, die zentrale Bedarfsschätzung und einheitliche Regelung der Gemeindeabgaben noch als Übergangslösung für wenige Jahre geplant (FA-ÜG 1946, 99 BlgNR 5. GP), so hat die von PFAUNDLER (1947, 48 und 50) mit Recht als Systembruch dargestellte Übernahme in das F-VG 1948 die Weichen für eine Entwicklung gestellt, welche die Länder im Finanzwesen ihrer *Staatsqualität fast völlig beraubt hat.*

Was „Großdeutschland" mit seiner Finanzordnung bewußt erreichen wollte – die Ausschaltung der Länder als Gliedstaaten aus der Finanzhoheit und die Gleichschaltung aller „nachgeordneten" Gebietskörperschaften – hat die Finanzverfassung der Republik Österreich bis heute nicht korrigiert, sondern durch den „sekundären" und „tertiären" Finanzausgleich konsequent weiter vorangetrieben. Erst die hier vorgeschlagene *grundsätzliche* Entflechtung des bundesstaatlichen und kommunalen Finanzausgleiches würde die verfassungsmäßigen Strukturen des Föderalismus in die Finanzverfassung einführen.

2. Die verfassungsmäßige Teilung der „großen" Abgaben

Wenngleich der Umfang und Finanzbedarf der „öffentlichen Aufgaben" einer Gebietskörperschaft nicht mit ihrem verfassungsmäßigen Kompetenzbereich zusammenfällt, sprechen alle Erfahrungen des föderalistischen Finanzausgleiches dafür, so wie die Kompetenzverteilung auch einen bestimmten Bereich der Finanzautonomie der Gebietskörperschaften *verfassungsrechtlich* abzusichern. Denn die „sachliche" Kompetenzverteilung setzt ein gewisses Maß an finanzieller Grundausstattung voraus, um überhaupt als öffentliche Aufgabe *autonom* formuliert und durchgeführt werden zu können. Diese Sachkompetenzen indizieren außerdem – im längerfristigen empirischen Vergleich der Haushaltsführungen – einen unabdingbaren Mindestbedarf an öffentlichen Mitteln, um einen erwünschten Mindeststandard an öffentlichen Leistungen gleichmäßig im Staatsgebiet zu garantieren („Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" und des „Finanzbedarfs" der Gebietskörperschaften).

Nach der eingelebten Struktur des österreichischen Steuersystems, die nicht ohne größere Schwierigkeiten geändert werden kann, müßte diese Grundausstattung der Gebietskörperschaften in Beteiligungsformen an großen *„gemeinschaftlichen Bundesabgaben"* (gegenwärtig vor allem Umsatz-, Lohn- und Einkommensteuer) festgelegt werden. Dies deshalb, weil die „Elastizität" dieser Abgaben und ihre hohen Erträge im Laufe der Zeit alle anderen Abgaben in ihrer Bedeutung weit zurückgedrängt haben und eine ausreichende „Grundausstattung" ohne sie daher undenkbar wäre. Die verfassungsmäßige Teilung sollte – in einfachen Schlüsseln – in etwa den langjährigen Anteilen der Ebenen an der Finanzausgleichsmasse entsprechen. Kleinere Abweichungen könnten durchaus toleriert werden, da es sich ja nur um eine (fixe) *Grundausstattung* handeln würde.

Für die verfassungsmäßige Teilung kommt primär die *Umsatzsteuer* („Mehrwertsteuer") in Betracht, weil deren länderweise verschiedene Regelung große administrative Probleme mit sich brächte (Umsatzsteuerrückvergütung bei Leistungen oder Lieferungen über die Ländergrenzen) und die Einheit des nationalen Wirtschaftsgebietes zwar nicht in verfassungswidriger Weise, aber doch praktisch-ökonomisch gesehen allzu sehr stören würde. Ob – nach deutschem Vorbild (vgl Art 106 GG) – auch die Einkommen-(Lohn-)- und Körperschaftssteuer in den Kreis der verfassungsmäßig geteilten Abgaben einbezogen werden, oder hier Landes-(Gemeinde-)Abgaben (Zuschläge) neben Bundesabgaben vorzuziehen wären, ist eine finanzpolitische Entscheidung, die hauptsächlich von der Aufkommensstruktur dieser Abgaben und der regionalen Ausgleichsbedürftigkeit abhängen wird. Optimal schiene ein Mittelweg, der neben Gemeinschaftsabgaben mit verfassungsmäßiger Aufteilung auch Zuschläge der Länder (Gemeinden) ermöglicht.

Festzuhalten ist, daß auch den *Gemeinden* ein verfassungsmäßiger Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu sichern wäre. Dieser Gemeindeanteil müßte aber – nach dem hier vorgeschlagenen Grundkonzept des zweistufigen Finanzausgleiches – von den Ländern an die Gemeinden weitergeleitet werden (vgl Art 106 Abs V GG, BGBl 1969, 1581).

Es wäre mit diesem Grundkonzept ohne weiteres vereinbar, einen Teil der „finanziellen Grundausstattung" aller Gebietskörperschaften in Form des „Zuschlagssystems" zu gewährleisten, wobei allerdings im *Wahlrecht* zwischen Anteilsfinanzierung und Zuschlagssystem aus Systemerwägungen des Finanzausgleiches (fortlaufendes Ausscheiden der „reicheren" Länder) ausgeschlossen erscheint (Hinweis von D. BÖS an den Verfasser).

Der *horizontale Ausgleich* dieser Grundausstattung unter den Gebietskörperschaften sollte nach einem möglichst neutralen und gleichmäßigen Schlüssel – etwa der Bevölkerungszahl – erfolgen. Soweit das Zuschlagsystem gewählt wird, wären entsprechende *Höchstgrenzen* verfassungsrechtlich festzulegen.

Eine derartige *gleichmäßige* Beteiligung der Gebietskörperschaften an der Grundausstattung sollte deshalb vorgesehen werden, weil es sich hierbei um eine Art „Existenzminimum" zur Erfüllung der unabdingbaren Basisleistungen der öffentlichen Aufgaben handelt. Jede *Differenzierung* der Ertragssituation sollte auf dieser Sockelfinanzierung aufbauen und streng nach dem *eigenen* politischen Konzept der betreffenden Gebietskörperschaft (autonome „Definition der öffentlichen Aufgaben") und ihrer Leistungsfähigkeit bemessen werden.

Daß eine „autonomiefreundliche" und „wettbewerbsorientierte" Finanzordnung außer auf diesen Abgabenteilungen (als „Existenzsicherung") schwergewichtig auf *eigenen Abgaben* der Gebietskörperschaften aufbauen muß, braucht nicht weiter erläutert werden. Wie eine solche an der Selbständigkeit und Eigenverantwortung orientierte Finanzordnung mit dem bewährten System der *„verbundenen Steuerwirtschaft"* verknüpft werden kann, soll im folgenden aufgezeigt werden.

3. Ausbau des Zuschlagsystems

a) Allgemeine Erwägungen

Das Zuschlagsystem, eine typische Einrichtung des traditionellen österreichischen Finanzausgleiches (PFAUNDLER 1931, 182ff, insbesondere 186, aus dem alle folgenden Zitate stammen) ist in der Zweiten Republik zugunsten der Abgabenteilung total verkümmert. Alle leidenschaftlichen Kämpfe um dieses System in der Monarchie und Ersten Republik, die niemals widerlegten Argumente der Föderalisten gegen das Abgabenteilungssystem – *„es untergrabe jede Selbstverantwortung und Selbstachtung der Gebietskörperschaften"* – alle Argumente für das Zuschlagsystem („Beweglichkeit, Anpassungsfähigkeit, erhöhte Verantwortlichkeit der Länder und Gemeinden für die Aufbringung der zur Deckung der beschlossenen Erfordernisse notwendigen Mittel" uva) sind verschollen und verraucht, als wäre der *alte Kampf zwischen Unitarismus und Föderalismus,* der sich darin ausdrückte, eine historische Reminiszenz ohne aktuellen Bezug zur Finanzordnung der Gegenwart. Welch Unterschied zur Lage in der Ersten Republik – wo das Zuschlagsystem bereits zurückgedrängt wurde – die PFAUNDLER (1931, 186) wie folgt charakterisiert:

„Die wachsende Bedeutung der selbständigen Landes- und Gemeindeabgaben im Haushalt dieser Körperschaften erleichtert das Festhalten am Abgabenteilungssy-

stem, da sie ihren Verwaltungen ein zweites Gebiet zur Ausübung von Selbstverantwortung eröffnet und die mit dem Abgabenteilungssystem verbundene Starrheit auf einen nicht allzu beträchtlichen Teil ihrer steuerlichen Einnahmen beschränkt, deren sie in dieser Höhe auch bei allergrößter Sparsamkeit zur Erfüllung gesetzlich obliegender Aufgaben bedürften."

In diesem Satz – der die tatsächliche Situation in der gewiß nicht überföderalistischen Finanzordnung der Ersten Republik beschreibt – ist das ganze Konzept des hier vertretenen Systems einer fixen Basisfinanzierung aus der Abgabenteilung und einer beweglichen Hauptfinanzierung aus der autonomen Abgabenhoheit der Gebietskörperschaften im Kern enthalten. Die jahrzehntelange Blockierung jeglicher effizienter Abgabenautonomie der Länder durch das System des geltenden Finanzausgleiches läßt dieses Ziel realistischer Weise nur stufenweise, unter Anknüpfung an die eingelebten „großen Bundesabgaben" erreichbar erscheinen. Dieser Weg ist aber die Wiederbelebung des *Zuschlagsystems in zeitgemäßen Formen* (so auch der Begleitbericht der Vorarlberger Landesregierung zur Volksabstimmung am 15. 6. 1980 über die Stärkung der Stellung des Landes [der Länder] und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates, Erläuterungen zu *Punkt 6* der Abstimmungsvorlage).

b) Die Notwendigkeit des Anknüpfens an „große Abgaben"

Der Sinn des Zuschlagsystems liegt in der Verknüpfung von Vorteilen der verbundenen Steuerwirtschaft mit dem Grundsatz der Abgabenautonomie von Ländern und Gemeinden. Die „großen" Abgaben des Bundes schöpfen Steuerquellen aus, für die es weder eine ernsthafte Konkurrenz noch eine gleichwertige Alternative geben kann, weil der Kreis aller denkbaren und praktisch zu handhabenden Steuerobjekte bzw Steuertypen begrenzt ist und die steuerliche Belastbarkeit der Bürger ohnedies ihre Grenze erreicht hat. Es gibt eben im Grunde nur wenige Steuergegenstände (Umsatz, Verkehr, Verbrauch, Einkommen, Besitz und Erwerb), die – durch große Steuern besetzt – nicht mehr sinnvoller Weise benutzt werden können. Dazu kommt, daß die großen Steuern *„elastisch"* sind, dh mit der Wirtschaft und dem steigenden Preis-Lohn-Gefüge mitwachsen, sodaß sie ständig steigende Bedeutung für die Gesamtfinanzierung der öffentlichen Ausgaben gewinnen.

Aus allen diesen Gründen kann keine Gebietskörperschaft auf Erträge aus diesen Abgaben verzichten und ist eine zu ihnen *konkurrierende* Abgabenhoheit praktisch undenkbar. Daher bleibt für die Finanzordnung der Gegenwart und der näheren Zukunft für eine Abgabenautonomie, welche einiges finanzielles Gewicht haben soll, gar kein anderer Weg als das Zuschlagsystem zu den „großen" Bundesabgaben.

Die autonomen Zuschläge der Länder und Gemeinden sollten einerseits das Abgabenteilungssystem (teilweise) *ersetzen* – so vor allem in der Funktion der Basisfinanzierung (siehe oben) – andererseits aber auch über die derzeitigen Quoten dieser Gebietskörperschaften hinausgehen und auch zu „ausschließlichen Bundesabgaben" eingehoben werden können.

Eine „Ermächtigung" des Bundesgesetzgebers (wie der geltende § 8 Abs 3 F-VG) sollte für Zuschläge der Länder (Gemeinden) selbstverständlich nicht erforderlich sein – das Zuschlagsrecht wäre vielmehr ganz allgemein verfassungsrechtlich zu gewährleisten – wohl aber könnte der *Finanzausgleichsgesetzgeber* (des Bundes oder der Länder!) *Höchstgrenzen* für bestimmte Zuschläge festsetzen, wenn sich die Notwendigkeit hierfür herausstellt (vgl die bei PFAUNDLER 1931, 183, angeführten Beispiele).

c) Die verfehlten finanzpolitischen Argumente für bundeseinheitliche Steuersätze bei den „großen Abgaben"

Gegen das Zuschlagsystem wird in der Regel ein Bündel stereotyper finanzpolitischer Erwägungen vorgebracht, die dartun wollen, daß für die „großen" Bundesabgaben nur *bundeseinheitliche Steuersätze* in Betracht kämen (VAN DER BELLEN 1980, 82; NOWOTNY, in: Matzner 1977, 247ff; RUPPE 1977, 76ff; BÖS 1973, 62ff, mit weiteren Hinweisen). Alle diese Argumente erweisen sich entweder als ideologische, auf unüberprüften Wertungen basierende oder als „pragmatische" Zentralisierungsargumente, als schlechthin unbeweisbare Behauptungen der Wirtschaftstheorie oder schließlich als durch die Erfahrung längst widerlegte Vorurteile gegen *differenzierte* („uneinheitliche") Lösungen politischer Probleme. Dies sei an einigen der geläufigsten Argumente aufgezeigt.

Betont sei, daß die folgenden Ausführungen auf der Systementscheidung dieser Untersuchung – einem primären Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (VII.1.c) – beruhen. Dies ist für die im folgenden erörterten konjunktur- und wirtschaftspolitischen Argumente deshalb wesentlich, weil die Länder relativ größere ökonomische Einheiten sind, die – anders als die Gemeinden – sich unschwer selbst verschulden können. Auch das Argument der Unfinanzierbarkeit der Zinsenzahlungen – das bei Gemeinden mitunter gravierend ist – trifft auf Länder im allgemeinen nicht zu, sodaß in den Möglichkeiten der Verschuldenspolitik ökonomisch gesehen (bei ausreichenden Anteil an den Staatsfinanzen) kein prinzipieller Unterschied zwischen Bund und Ländern besteht (Hinweis von D. BÖS an den Verfasser).

aa) Konjunktur-(Stabilisierungs-)Politik

Die stehende Rede ist, daß erfolgreiche Konjunkturpolitik in föderalistischen Systemen nur die Zentrale gestalten könne und daß deshalb eine Zentralisierung der Steuergesetzgebung und Abgaben mit hoher Aufkommenselastizität bei der Zentrale erforderlich sei (RUPPE 1977, 78ff, mit Hinweisen).

Empirische Untersuchungen des Verschuldensverhaltens der Gebietskörperschaften zeigen jedoch, daß man von einem ausgeprägten *antizyklischen* Verhalten der Länder (einschließlich Wien) bei der Handhabung ihrer bescheidenen Budgethoheit sprechen muß und daß das *prozyklische* Verhalten der Gemeinden keinesfalls in ihrer Abgabenhoheit, sondern in den *Grenzen ihrer Verschuldensmöglichkeit* – die längst überschritten sind – und anderen Eigenarten ihrer begrenzten Budgethoheit liegen (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 145 und 158).

Andererseits muß man sich aber auch davor hüten, allein die *Verschuldungsquote* des Bundes als Indikator einer erfolgreichen Konjunkturpolitik heranzuziehen, weil hierüber auch ein anderes finanzwissenschaftliches und politisches Urteil möglich sein dürfte (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 145; RUPPE 1977, 80).

Schließlich zeigt aber auch jede ernsthafte Analyse der Wirtschaftspolitik in den Ländern, daß hier mit relativ viel geringeren Mitteln als beim Bund, nämlich durch selbstverstärkende und kombinierte Förderungsmaßnahmen und strenge Rationalisierung der Förderungsaktionen (vgl zB Landwirtschafts-Förderungskataster in Tirol) bedeutende stabilitätspolitische Leistungen erbracht werden. (Vgl SCHMIDJELL 1976; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983; LEHNER, Ausgaben zur Wirtschaftsförderung, in: Lehner/Socher 1982, 72.) Im Rezessionsjahr 1975 haben die Länder mehr als die Hälfte aller staatlichen Ausgaben für Wirtschaftsförderung bestritten (1483 zu 2840 Mill S) und damit 3,9% ihres Budgetvolumens (gegen 1,7% beim Bund!) allein für Wirtschaftsförderung ausgegeben.

Daß sich das Verhältnis inzwischen drastisch zu Lasten der Länder verschoben hat, geht nicht auf ihre mangelnde Bereitschaft zur Stabilitätspolitik, sondern auf die verstärkten Haftungsinanspruchnahmen beim Bund und auf die immer drückender werdenden Budgetprobleme bei den Ländern – denen eben das Instrument der Abgabenhoheit völlig entzogen ist – zurück (LEHNER/SOCHER 1982, 76). Inwiefern man aus diesen empirischen Daten der Stabilitätspolitik in Österreich ein Argument gegen die Abgabenhoheit der Länder ableiten könnte, ist schlechterdings unerfindlich.

bb) Verteilungspolitik

Eine der wichtigsten, wenn nicht überhaupt die zentrale Funktion des öffentlichen Abgaben- und Ausgabensystems von heute ist die *Umverteilung von Einkommen und Gütern* entgegen der durch den Marktmechanismus und die bürgerliche Eigentumsordnung (einschließlich des Erbrechts) interpersonell und interregional bzw interlokal (arme und reiche Länder bzw Gemeinden) entstehenden Güterverteilung (die von den einen als „Optimum", von den anderen nicht als solches betrachtet wird). Diese Verteilungspolitik erfolgt durch die Gestaltung der Besteuerung – vor allem der Steuertarife und ihrer Privilegien – aber auch durch die Bereitstellung öffentlicher Güter, durch Förderungen, Investitionen und andere umverteilungswirksame Ausgaben der Gebietskörperschaften, durch den Finanzausgleich und Transfers bzw Kostenverschiebungen.

Die Argumentation gegen Föderalismus lautet hier so, daß ein regional oder lokal *unterschiedliches Belastungsniveau* zu Abwanderungen von „Hochbelastungsregionen" oder (-gemeinden) führen müßte (Argument: *„Steueroase"*) und damit die Verteilungspolitik dieser Region zunichte machen würde (BÖS 1980, 724). Umgekehrt müßte die Zentrale – wenn sie eine bestimmte Verteilungspolitik national durchsetzen wollte – bei dezentraler Abgabenhoheit von sich aus *„Umverteilungsdefizite"* (etwa niedere öffentliche Leistungen) in den Niedrigbelastungsregionen ausgleichen (siehe die Nachweise bei RUPPE 1977, 80ff). Dieser Argumentation

kann sowohl auf Grund empirischer Untersuchungen in ihren eigenen Schlußfolgerungen, als auch von ihren ideologischen Voraussetzungen her in ihren Grundannahmen entgegengetreten werden.

Eine Betrachtung der interregional und interlokal wirksamen Umverteilungsinstrumente des Finanzausgleiches (Kopfquotenausgleich der Länder bzw Finanzkraftausgleich der Gemeinden; V.3.a und b) zeigt, daß diese Instrumente des Bundes infolge der nivellierenden Wirkung der auf die *Volkszahl* abgestellten Ertragsanteile ständig an Bedeutung verlieren (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 142), sodaß insofern überhaupt kein Bedarf an einer zentralistischen Verteilungspolitik bestünde, wenn man am hier vertretenen Konzept einer gleichmäßigen Basisfinanzierung der Gebietskörperschaften festhält. Die Disparitäten in der Ertragssituation der Gemeinden müßten durch Landes-Ausgleichsinstrumente gemildert werden, soweit sie nicht ohnehin durch das Konzept einer allgemeinen Basisfinanzierung ausreichend abgebaut werden.

Auch die *interpersonelle* Umverteilung ist nach empirischen Erhebungen bei allen Gebietskörperschaften etwa gleich wirksam (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 143), weil sie ja nicht nur von der *Abgabenhoheit,* sondern von der Budgethoheit und allfälligen *rechtlichen Bindungen* (zB im Sozialbereich, Fürsorge und Jugendhilfe, Familienlastenausgleich usw) abhängig ist. Im übrigen sind die geläufigen Argumente für die „Gerechtigkeit" einer *nationalen* Umverteilung durch einheitliche Einkommensteuertarife nach neueren Untersuchungen schlechterdings falsch (BÖS, in: Schambeck 1980, 725; GREWAL/MATHEWS 1983).

Zur *ideologischen* Grundlage der erwähnten Argumente für zentrale Verteilungspolitik braucht wenig gesagt werden: Es hängt ganz unbestreitbar vom Ausmaß der Aufgaben- und Ausgabenhoheit einer Gebietskörperschaft ab, ob sie überhaupt imstande ist, Verteilungspolitik zu betreiben, sodaß die Zentralisation der Verteilungspolitik den Ländern (Gemeinden) von vornherein die *Fähigkeit* entzieht, verteilungspolitische Entscheidungen zu treffen. Da aber eine abstrakte, vom politischen Prozeß losgelöste Entscheidung über die *„richtige"* Verteilungspolitik nicht denkbar ist, bedeutet die Zentralisation daher nicht die Garantie der „richtigen", sondern umgekehrt die Unterdrückung der verfassungsmäßig im Bundesstaat und in der Gemeindeautonomie angelegten *Vielfalt* der öffentlichen Verteilungspolitik. Darin kann weder ein rational noch verfassungsmäßig zu rechtfertigendes Argument für die Einheitlichkeit der Finanzordnung liegen (RUPPE 1977, 82).

cc) Allokationspolitik

Regional (lokal) differenzierte Umsatz- oder Lohnsteuer soll auch allokationspolitisch bedenklich sein (VAN DER BELLEN 1980, 82), offenbar, weil dadurch die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben von Ländern und Gemeinden nicht den regionalen und örtlichen Bedürfnissen entsprechend erfolgen und zentrale Ausgleichsmaßnahmen notwendig machen würde.

Gleichfalls schwebt hier den Verteidigern der Zentral-Steuergewalt die Gefahr eines „Steuerkonditionen-Wettbewerbes" der Gebietskörperschaften vor Augen, wie er teilweise in der Industrieansiedlungs-Politik der Gemeinden zu beobachten ist.

Mangels irgendeiner relevanten Abgabenautonomie der Länder können diese Argumente empirisch nur an Hand der *Gemeindeabgaben* (und auch hier nur sehr bedingt wegen des geringen Maßes an tatsächlicher Autonomie) überprüft werden. Wiederum zeigt sich, daß die massivsten Allokationseffekte von der *Bevölkerungszahl* der Gemeinden ausgehen, während die eigenen Abgaben durch die Zuweisungsschlüssel aus den *Ertragsanteilen* (gemeinschaftliche Bundesabgaben) allokationspolitisch ungemein verstärkt werden und durch Bedarfszuweisungen – hauptsächlich bei Kleingemeinden unter 3000 Einwohner – ausgeglichen werden müssen (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 146ff; GANTNER 1978; BAUER, in: Matzner 1977, 294ff; SCHWARZER, ÖZW 1982, 110ff; DERSELBE, ÖZW 1983, 8ff).

Es kann also keine Rede davon sein, daß die allokationspolitischen Störungen in den Gemeindefinanzen in der Regel von der Handhabung der eigenen Abgabenhoheit herstammen; primär maßgebend hierfür ist vielmehr die *Gemeindegrößenstruktur.* Ein signifikanter *Substitutionseffekt* – daß etwa Schonung der eigenen Steuersubstanz durch Zuweisungen und Zuschüsse ausgeglichen werden müßte – ließ sich empirisch überhaupt nicht nachweisen und könnte leicht durch die rechtliche Gestaltung des Finanzausgleiches in den Ländern ausgeschaltet werden.

Was aber schließlich das Argument der *Steuerkonkurrenz* betrifft – soweit davon bei der angespannten Finanzlage der Gebietskörperschaften überhaupt noch Gebrauch gemacht werden kann – so ist dazu festzuhalten, daß gerade darin (und in der dadurch möglich werdenden Stabilisierung von Steuern auf niedrigerem Niveau) nach dem hier vorgelegten Grundkonzept der eigentliche Sinn der föderalistischen Finanzverfassung für den Bürger und Steuerzahler liegt! Soweit durch derartige „Steuerkonkurrenzen" tatsächlich Finanzierungsdefekte oder schwerwiegende öffentliche Leistungseinbußen eintreten, müssen sie entweder im politischen Prozeß der betreffenden Gebietskörperschaft selbst oder durch verfassungsmäßige Aufsichts- und Ausgleichsbefugnisse beseitigt werden. Einen Grund für *Zentralisation* kann darin nur sehen, wer für die Zentrale vom Grundkonzept des *„benevolent despotism model of government"* ausgeht (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 181).

d) Die „Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes"

Eine verbreitete Argumentation gegen den Ausbau des selbständigen Abgabenrechts der Länder geht dahin, daß regional unterschiedliche Steuersituationen zu verschiedenen „Wirtschaftsbedingungen" – und damit zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen – führen müßten (vgl die Hinweise bei RUPPE 1977, 76f).

Dieselbe Vorstellung hat offenbar zum besonderen Verbot des § 8 Abs 4 F-VG gegenüber Landesabgaben geführt (siehe oben), von dem schon PFAUNDLER (1958, 41) treffend feststellt: „Mutmaßlich dürfte aber die fragwürdige Bestimmung

der Bundesverfassung gleichlautend entnommen worden sein, ohne zu bedenken, daß zwar im allgemeinen Verwaltungsrecht zahlreiche Verletzungen der Einheit des Wirtschaftsgebietes unterlaufen können, nicht aber durch Steuern."

In der Tat kann eine länderweise (gemeindeweise) unterschiedliche Besteuerung – ebensowenig wie landesrechtliche Differenzierungen desselben Regelungsbereiches – schon begriffsmäßig nicht zu einer Verletzung des Verfassungsgebotes nach Art 4 B-VG („Wirtschaftseinheit") führen, weil es im Bereich der Landeskompetenzen eben keine Einheitlichkeit geben kann (VfSlg 1281/1929; 1426/1931). Auch regional unterschiedliche Steuerbegünstigungen zerstückeln nicht das einheitliche Wirtschaftsgebiet (VfSlg 5275/1966).

Abgesehen von diesen verfassungsrechtlichen Argumenten ist das Argument der örtlichen und regionalen *Wettbewerbsneutralität* des Steuerrechts auch wirtschafts- und finanzpolitisch verfehlt: Abgesehen davon, daß eine derartige Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts auch sonst nicht gegeben ist, liegt nach dem hier zugrundeliegenden Konzept des wettbewerbsorientierten Föderalismus gerade in der *Unterschiedlichkeit* der Abgabensituationen ein erwünschter Effekt: Der latente Druck möglicher Wanderungsbewegungen auf Hochsteuergebiete kann zur Angleichung auf niederem Niveau führen und so eine Begrenzungs- und Balancefunktion der Fiskalgewalt zugunsten des Steuerzahlers herbeiführen (BRENNAN/BUCHANAN 1980, 184f).

Eine gewisse Problematik liegt in länder(gemeinde)weise erhobenen *Verbrauchsabgaben:* Wird hier nicht sichergestellt, daß lediglich der Verbrauch im Geltungsbereich der Gebietskörperschaft und hier wiederum der gesamte Verbrauch erfaßt wird (vgl auch § 8 Abs 4 F-VG), so wirken derartige Abgaben wie die verpönten „Zwischenzollinien oder sonstige Verkehrsbeschränkungen" im Sinne des Art 4 B-VG und sind deshalb verfassungswidrig (VfSlg 2796/1955). Soweit daher der Verbrauch innerhalb des Geltungsgebietes der Abgabe nicht ohne großen Aufwand feststellbar ist (vgl etwa die umständliche Prozedur des § 8 Abs 4 bis 8 FAG bezüglich der Biersteuer) – und auch Koordinationsvereinbarungen (etwa nach Art 15a B-VG) nicht geschlossen werden können – dürfte sich eine Landes-(Gemeinde-) Verbrauchsabgabe nicht empfehlen.

e) Die Problematik einer länder(gemeinde)weise verschieden geregelten Mehrwertsteuer

Wie bereits oben (VII.2) dargelegt wurde, eignet sich die Umsatz-(Mehrwert-) Steuer nach ihrer gegenwärtigen Systematik aus praktischen Gründen schlecht für eine landes- oder gar gemeindeweise unterschiedliche Regelung. An den jeweiligen „Steuergrenzen" entstünden Ansprüche auf Mehrwertsteuerrückvergütung bei Importen und Exporten, die einen bedeutenden Verwaltungsaufwand und Verkehrserschwernisse mit sich brächten. Im übernationalen Waren- und Leistungsverkehr würde sich zusätzlich das Problem unterschiedlicher nationaler Mehrwertsteuersätze ergeben, das man nur – wie bei der ehemaligen Bruttoallphasenumsatzsteuer – durch pauschalierte Rückvergütungen in unbefriedigender Weise regeln könnte

(dies war ja auch ein entscheidender Grund, das erwähnte Steuersystem aufzugeben). Besondere Schwierigkeiten würde ein derartiges Mehrwertsteuersystem gegenüber dem EWG-Raum aufweisen, der für Österreich große wirtschaftspolitische Bedeutung hat. Aus allen diesen Gründen ist das Zuschlagsystem bei der Mehrwertsteuer wohl nicht empfehlenswert.

Daß aber prinzipiell umsatzsteuerartige Landesabgaben – sogar mit örtlich unterschiedlichen Hebesätzen – gleichwohl praktisch durchführbar und verfassungsrechtlich in einwandfreier Weise konstruierbar wären, zeigt das Beispiel der *Fremdenverkehrsbeiträge* (zB „Pflichtbeiträge" nach dem Tiroler Fremdenverkehrsgesetz 1979, LGBl 39), die in ihrer Bemessung an die Umsätze im Sinne des UmsatzsteuerG 1972 *im Lande* anknüpfen und entsprechende Entlastungs- und Befreiungsbestimmungen im Hinblick auf Lieferungen und Leistungen über die „Steuergrenze" hinweg vorsehen.

f) Die Rationalität („Wohlfeilheit") der Steuererhebung und Steuerverwaltung

Für die *Einheitlichkeit* der Steuererhebung werden in der Finanztheorie, aber auch von Seiten der Finanzverwaltung und der Wirtschaft, eine Reihe typischer Argumente erhoben, auf die zum Teil schon oben hingewiesen wurde (I.1). Im wesentlichen wird auf drei Ebenen argumentiert: Die „Mehrgeleisigkeit" der Einhebungsapparate (Bund-Länder-Gemeinden) und die „Zersplitterung" oder gar „Widersprüchlichkeit" der Steuerrechtsnormen *belaste* die Wirtschaft und den Bürger als Steuerzahler mehr als eine „einheitliche und klare" Steuerordnung und Steuerverwaltung. Eine solche Vervielfältigung der Steuerverwaltung sei auch *aufwendiger* und koste letztlich den Steuerzahler mehr als ein „einheitlicher" Apparat. Schließlich garantiere nur eine einheitliche und gleichmäßige Besteuerung im ganzen Staatsgebiet einen *„optimalen Steuererfolg"* und „höchste Ausschöpfung aller Steuerquellen" unter Vermeidung von Besteuerungsunterschieden und Steueroasen (vgl zu all diesen Argumenten etwa RUPPE 1977, 82f; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 139; PFAUNDLER 1931, 30).

Alle diese Argumente sind von zentralistischen Werturteilen vorgeprägt und empirisch kaum begründet, weil die Zentralisation der Argumentation ja schon vorausging und für Alternativen kaum praktische Erprobungsmöglichkeit bestand. Außerdem hat der derzeitige Stand des Bundes-Steuerrechts (einschließlich der wichtigen Durchführungserlässe) ein derartiges Maß von Unübersichtlichkeit und Arbeitsaufwendigkeit – vor allem für den Steuerzahler – erreicht, daß es wohl schwerlich als Argument für „Klarheit und Übersichtlichkeit" zentralistischer Lösungen herangezogen werden kann. Auch in der *„einheitlichen"* Steuerordnung gibt es heute ein derartiges Maß an Belastungsunterschieden und Wettbewerbsverzerrungen durch Sonderregelungen, daß von „Gleichmäßigkeit" der Besteuerung hier gewiß keine Rede sein kann.

Die „restlose Ausschöpfung aller Steuerquellen" ohne Steuerkonkurrenz und Steuerunterschiede ist aber gerade nicht eine Qualität der Finanzordnung, die der Bürger und die Wirtschaft von einer föderalistischen Ordnung erwartet. Im Gegen-

teil! Ein solches föderalistisches „Steuerkartell" hat seine eigentliche Funktion verloren und ist verfassungspolitisch, aber auch vom Standpunkt des ökonomischen Föderalismus „kontraproduktiv", weil es nur Kosten und keinen Nutzen hervorbringt (siehe oben VII.1). Ob schließlich die Finanzverwaltung des Bundes prinzipiell „sparsamer" arbeitet als eine solche der Länder, kann bezweifelt werden (RUPPE 1977, 64 und 90), da es auch für die Zentralisierung und Aufblähung der Bundesfinanzverwaltung immanente Grenzen eines *rationellen* Wachstums geben dürfte.

Abgesehen von der geringen Überzeugungskraft der angeführten „Wohlfeilheitsargumente" gehen sie aber beim *Zuschlagsystem* ohnedies fast durchwegs ins Leere: Die Einheitlichkeit der *rechtlichen* Steuermerkmale und Besteuerungsvoraussetzungen für das ganze Bundesgebiet ist hier – mit Ausnahme der Steuersätze der Zuschläge – weitgehend durch die Bundesregelung der *Stammabgabe* (zB Umsatz-, Einkommen- oder Lohnsteuerrecht) gewahrt (§ 7 Abs 1 F-VG). Die Einheitlichkeit der *Steuerverwaltung* aber ist dadurch gewährleistet, daß kraft Verfassungsrecht das gesamte Bemessungs- und Einhebungsverfahren, Vorschreibung und Abschreibung für Zuschläge zu Bundesabgaben – soweit nicht landesgesetzlich etwas anderes vorgesehen ist – ausdrücklich der *Bundesfinanzverwaltung* übertragen ist (§ 11 Abs 2 F-VG). Dies schließt zwar Landesverwaltung im Einzelfall nicht aus, macht sie aber keinesfalls zum Regelfall, den die Verfassung offenbar im Auge hat (vgl dazu auch die derzeitige Regelung bezüglich der gleichartigen Gemeindeabgabe *„Gewerbesteuer"* gemäß § 17 Gewerbesteuergesetz 1953 und Durchführungsbestimmungen betreffend die Gewerbesteuer 1954). Erwägungen der „Rationalität" (Wohlfeilheit) der Steuererhebung scheiden also beim Zuschlagsystem von vornherein als Gegenargumente aus, weil hier weitgehende Einheitlichkeit der Steuer-Rechtsgrundlagen und Steuerverwaltung bestehen.

4. Die neuen Landesabgaben

a) Allgemeine Erwägungen

Wenngleich die staatstheoretische und finanzpolitische Bedeutung eines Grundstockes an Abgaben aus der eigenen Abgabenhoheit unbestritten ist (siehe oben I.2.b und PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 26ff), ist die praktische Wiedereinführung des Trennsystems für die Länder nach fast 40jähriger Herrschaft des Verbundsystems und der außerordentlich dynamischen Handhabung der einmal errungenen Abgabenhoheit durch die Gemeinden politisch und finanztechnisch stark erschwert (MEIRER, ÖHW 1979, 160ff).

Die vorliegende Untersuchung zieht daraus die Konsequenz, daß als „erster Schritt" ein Ausbau des *Zuschlagsystems* erfolgen sollte (VII.3), weil hierdurch die Vorteile und eingelebten Strukturen der verbundenen Steuerwirtschaft aufrecht bleiben könnten. Darüber hinaus müßten aber auch bundesrechtlich geregelte Abgaben unter Aufhebung der überholten Ausnahme des § 7 Abs 3 F-VG aus den vom Bund und den Gemeinden im FAG derzeit besetzten Steuergegenständen den

Ländern zur rechtlichen Gestaltung gemäß § 8 F-VG zur Verfügung gestellt werden.

Dabei sollten zwei verschiedene Gesichtspunkte einer föderalistischen Strukturreform des Finanzausgleichs theoretisch unterschieden, aber institutionell miteinander verknüpft werden: Die autonome Einnahmebeschaffung für die Länder und die Durchführung eines „primären" Finanzausgleiches *zwischen den Gemeinden auf Landesebene.* Aus diesem Grunde sollten die „neuen Landesabgaben" nicht so sehr *„ausschließliche"* als schwergewichtig *zwischen Land und Gemeinden geteilte Abgaben* sein.

Für eine derartige Struktur sprechen vor allem die Erfahrungen mit den derzeitigen Mängeln der Ertragszuteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben an die Gemeinden (siehe oben V.3.b): Weder der „abgestufte Bevölkerungsschlüssel", noch der „Finanzkraftausgleich" vermögen hier sachgerechte Ausgleichswirkungen zu entfalten, sodaß die Länder – hauptsächlich auf Grund der zweckgebundenen Mittel für Bedarfszuweisungen (§ 10 Abs 1 FAG) und der Einnahmen aus der Landesumlage – Ausgleichszuweisungen und Zuschüsse an einzelne Gemeinden leisten müssen. Ein solcher, schwergewichtig auf dem vom Bund induzierten *Dotationssystem* aufbauender horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden entspricht weder dem Prinzip der Gemeindeautonomie, noch dient er der Finanzautonomie der Länder, die zu Reparatur- und Servicestellen des Bundes nach dem „Prinzipal-Agent-System" herabsinken (MEIRER, ÖHW 1970, 158f; GANTNER 1978). Dazu kommt, daß die derzeitigen, bundesrechtlich fixierten Maßstäbe dieses Ausgleichs – *„Finanzkraft"* und *„Finanzbedarf"* – den kommunalen Finanzausgleich auf Landesebene eher verzerren als ordnen (GANTNER/THEURL, ÖHW 1977, 1ff), sodaß auch hier die Ordnungsverantwortung der Länder – im Einvernehmen mit den Gemeinden des Landes (siehe oben VI.5.c) – hergestellt werden müßte.

Diesem Ziel – der Schaffung einer ausreichenden Finanzausgleichsmasse auf Landesebene – soll nicht nur der „zweistufige Finanzausgleich" (siehe VII.1.b), sondern eben auch die „neuen Landesabgaben" dienen. Untersucht man das geltende Finanzausgleichssystem nach Anknüpfungspunkten für diese „neuen Landesabgaben", so kommt man unter den Prämissen der möglichst weitgehenden Beibehaltung des gegenwärtigen Steuerrechts und Steuerniveaus sowie der „Aufkommensneutralität" der Reform zu den im folgenden dargelegten Ergebnissen.

b) Umwandlung von ausschließlichen Bundesabgaben, die Transferzwecken dienen

Der Katalog der ausschließlichen Bundesabgaben (siehe *Tabelle 2*) wäre zu durchforsten: Abgaben, die für den Bund nur mehr die Funktion haben, Mittel für Transfers an Länder und Gemeinden (siehe *Tabelle 5*) zu erhalten, sollten in Landesabgaben umgewandelt werden, weil das Transfersystem grundsätzlich verfassungsrechtlich verpönt und aus dem Finanzausgleich eliminiert gehört (VI.6 und VII.5).

Unter diese Kategorie von ausschließlichen Bundesabgaben, die als solche vollkommen sinnwidrig sind – und dem Bund auch nichts außer parakonstitutionelle Einflußmöglichkeiten durch das Transfersystem bringen – gehören insbesondere:

aa) Der Wohnbauförderungsbeitrag

Diese Abgabe (ursprünglich ein Beitrag gemäß BGBl 1952/13 in der geltenden Fassung) ist durch das Wohnbauförderungsgesetz 1968 (BGBl 1967/280 in der geltenden Fassung) sinnwidriger Weise in eine *ausschließliche Bundesabgabe* umgewandelt worden, deren Ertrag dem Bund nur mehr zu *1%* (BM für Bauten und Technik für Wohnbauforschung) verbleibt, im übrigen aber den Ländern (89%) und dem Wasserwirtschaftsfonds (10%) zu überweisen ist. Wenn man an dem Beitrag zum Wasserwirtschaftsfonds festhalten möchte – was eine föderalistische Reorganisation dieses Gebildes voraussetzte – könnten dies genauso die Länder aus ihrer Abgabenhoheit tun, wie dies derzeit schon bei den Anteilen an Umsatzsteuererträgen gemäß § 7 Abs 2 und 3 FAG (bzw nach dem Übereinkommen BGBl 1983/118) geschieht. Der ,,außer Hebung gesetzte" *Wohnhaus-Wiederaufbaubeitrag* (Art XII BG BGBl 1972/224) wäre aus dem Katalog der ausschließlichen Bundesabgaben ersatzlos auszuscheiden.

bb) Anteil für Wohnbauförderung

Durch das BG BGBl 1972/443 wurde 11,45% des Aufkommens der Einkommensteuer (veranlagte Einkommensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragssteuer) für die *Wohnbauförderung* vorbehalten. Dieser Anteil wird gemäß § 7 Abs 2 Z 1 FAG *vor* der Teilung der Einkommensteuer abgezogen und fließt somit dem Bund als ausschließliche Bundesabgabe zu. Für sie gilt dasselbe wie für den Wohnbauförderungsbeitrag: Sie wäre in eine Landesabgabe umzuwandeln bzw in die Abgabenteilung (Basisfinanzierung!) einzubeziehen, da sie ausschließlich Transferzwecken dient.

cc) Anteil für Katastrophenfonds

Diese ausschließliche Bundesabgabe entsteht gleichfalls durch Vorwegabzug bei der Aufteilung der Einkommensteuer (§ 7 Abs 2 Z 1 FAG) und ist gemäß § 2 Abs 1 Katastrophenfondsgesetz, BGBl 1966/207, zweckgewidmet. Der Katastrophenfonds wird überwiegend in Angelegenheiten der Landesverwaltung tätig (KOLB, JBl 1961, 573) und sollte daher von den Ländern – allenfalls unter Beteiligung des Bundes – gemäß Art 15a B-VG errichtet und verwaltet werden. Die Notwendigkeit einer ausschließlichen *Bundesabgabe* für Transfers an diesen Fonds ist auf keinen Fall einzusehen.

dd) Bundesabgaben zur Deckung der Kostentragung und Kostenersätze (§§ 2 und 3 FAG)

Die Kostentragung gemäß § 2 FAG (Aufwand für *Ausgleichszulagen*) betrifft – zumindest nach Auffassung des Bundes – Angelegenheiten der Landes- und Ge-

meindeaufgaben *(Sozialhilfe).* Ist dies so, wäre sie nicht durch einen Transfer, sondern durch Überlassung von entsprechenden Bundesabgaben als Grundlage für eine geteilte Landesabgabe zu finanzieren.

Dasselbe gilt für die Kostenersätze gemäß § 3 FAG *(Landeslehrer und Religionslehrer),* die nicht durch Transfers, sondern durch Abgaben der Länder zu finanzieren wären, soweit es sich hierbei überhaupt um *„Landesaufgaben"* im finanzverfassungsrechtlichen Sinne handelt (vgl dazu die Sonderbestimmung des Art IV der Schul-Verfassungsnovelle 1962, BGBl 1962/215 und VfSlg 5221/1966; 6663/1972). Soweit die Finanzierung der Landeslehrer aber nach der genannten Verfassungsnorm Bundessache ist, hat sie auch der Bund in *seinem* Personalaufwand zu berücksichtigen (vgl zum Ganzen die zutreffende Analyse von WISSGOTT 1973, 149: „Schritt zurück zum Finanzzentralismus des Bundes"!).

c) Gleichartige Abgaben zu ausschließlichen Bundesabgaben

Die ausschließlichen Bundesabgaben wären ferner daraufhin zu überprüfen, ob sie Abgaben enthalten, die in besonderer Weise *lokal* oder *regional* abgrenzbare Aufkommen enthalten: Hier sollte im Sinne der „Finanzausgleichsgerechtigkeit" die Gebietskörperschaft, in der der Steuergegenstand „gelegen" ist, eine gleichartige Abgabe unter entsprechender Senkung der Bundesabgabe erheben können (vgl das Grundprinzip in Art 105 II a und 106 II, V, VI GG). Der Einnahmeentfall des Bundes könnte allenfalls in Handhabung seiner Finanzausgleichshoheit bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben ausgeglichen werden.

In Frage kämen für derartige gleichartige Landes-(Gemeinde-)Abgaben insbesondere der *Straßenverkehrsbeitrag,* BGBl 1978/302 (insbesondere im Hinblick auf die lokalen und regionalen Belastungen der Umwelt durch den Schwerverkehr), die *Körperschaftssteuer,* BGBl 1966/156, die *Vermögenssteuer,* BGBl 1954/192 und das *Erbschaftssteueräquivalent,* BGBl 1960/286. Falls die *Bundesgewerbesteuer* (§ 13 FAG) überhaupt beibehalten werden soll, würde für sie dasselbe gelten. Das Argument einer Bevorzugung Wiens nach diesem Vorschlag zeigt einerseits das Unverständnis für die föderalistische Begründung des Aufkommensprinzips (so treffend MAYR 1984) und andererseits für die dadurch in Bewegung gesetzten Wirkungsmechanismen des ökonomischen Föderalismus (JENNY, Eichenberger-FS 729ff).

d) Umwandlung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben

In (geteilte) Landesabgaben wären zunächst alle jene „gemeinschaftlichen Bundesabgaben" umzuwandeln, bei denen der Bund praktisch nur die Einhebungs- und Verwaltungskosten als „Ertragsanteil" einbehält (Grunderwerbssteuer, Bodenwertabgabe). In diesen Fällen handelt es sich nämlich um eine Ausschaltung der Landeszuständigkeit gemäß § 8 Abs 1 und 2 F-VG durch verfassungswidrige Qualifikation der *Einhebungskosten* von Landes-(Gemeinde-)Abgaben als „Ertragsanteile" statt die dafür vorgesehenen Zuständigkeiten des § 11 Abs 3 und 4 F-VG in Anspruch zu nehmen.

Abgesehen von diesen – für den Bund ohne irgendeinen finanziellen Aufwand durchführbaren – Umstellungen entsprechend der Rechtsformentypik des F-VG wäre der Katalog der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (siehe *Tabelle 4*) insbesondere daraufhin zu überprüfen, ob bei den einzelnen Abgaben ohne großen Verwaltungsaufwand eine Umwandlung in *gleichartige Abgaben vom selben Besteuerungsgegenstand* in Betracht käme, wobei die Gesamthöhe der Abgaben und der Bundesanteil unverändert bleiben könnten. Die *Art der Einhebung* der Landes-(Gemeinde-)Abgaben wäre eine weitere davon zu unterscheidende Frage, die vom Ausbau einer eigenen Landes-Finanzverwaltung abhängt und auch länderweise verschieden geregelt werden könnte.

In Betracht zu ziehen wären wiederum zunächst *örtlich und regional klar zu differenzierende* Abgaben, die bereits jetzt nach lokalen oder regionalen Verteilungsschlüsseln (örtliches Aufkommen, Straßenlänge ua) aufgeteilt werden, wie veranlagte *Einkommensteuer* und *Kapitalertragssteuer,* BGBl 1972/440, *Erbschafts-* und *Schenkungssteuer,* BGBl 1955/141, *Mineralölsteuer,* BGBl 1960/2, *Kraftfahrzeugsteuer* in der Fassung BGBl 1983/587 (Art II).

Selbstverständlich bedeutet die Aufzählung dieser Abgaben hier – wie in den vorigen Punkten – nur eine beispielhafte Auflistung der Möglichkeiten und Anknüpfungspunkte, aus denen gleichartige Landesabgaben unter den eingangs erwähnten Bedingungen der Aufkommensneutralität geschaffen werden könnten.

e) Energieverbrauchsabgabe und Verkehrslenkungsabgaben

Seit 1950 fordern die Länder immer wieder vergeblich die Aufhebung des – ohnedies verfassungsrechtlich bedenklichen (siehe oben V.2.a) – Vorbehaltes der *Energieverbrauchsabgabe* als (nicht eingehobene) „gemeinschaftliche Bundesabgabe" (MEIRER, ÖHW 1979, 146, 162). Eine derartige Abgabe würde sich im Hinblick auf die Zuständigkeiten der Länder auf dem Gebiete des Elektrizitäts- und Gaswesens (PERNTHALER 1975, 122ff) und der länderweise gegliederten Organisation der Elektrizitätsversorgung nach dem Zweiten Verstaatlichungsgesetz besonders gut als (geteilte) Landesabgabe eignen und auf Landesebene praktisch zu administrieren sein. Auch der Zusammenhang mit der zukunftsträchtigen Landes- und Gemeindeaufgabe „*Fernwärmeversorgung*" ist zu beachten.

Wollte man dagegen gesamtstaatliche Bedenken der Energieversorgung und Energieplanung geltend machen, so ist dazu festzuhalten, daß derartige Gesichtspunkte nicht nur nach Art 15a B-VG einvernehmlich geordnet werden können (vgl den „Energiesparvertrag" BGBl 1980/351), sondern nach der derzeitigen Verfassungslage auch durch bundesgesetzliche (grundsatzgesetzliche) Anordnungen nach § 7 Abs 4 F-VG vom Bund jederzeit durchgesetzt werden könnten. Die vom Bund aus dem Tatbestand „*Energieverbrauch*" schon derzeit durch seine hohen Ertragsanteile erzielten Steuereinnahmen (insbesondere Mineralöl- und Umsatzsteuer) müßten hinreichen, gesamtstaatliche Belange der Energieversorgung und Energiesicherung zu finanzieren.

Wenn dies nicht der Fall wäre, stünde es dem Bund im Zusammenhang mit seinen diesbezüglichen umfassenden *Sachkompetenzen* (vgl Art I Energielenkungsgesetz, BGBl 1982/545, Art I Erdöl-Bevorratungs- und Meldegesetz, BGBl 1982/546) frei, zweckgebundene Ausgleichs- und Lenkungsabgaben als ausschließliche Bundesabgaben nach dem Muster der § 6 Z 4 FAG angeführten Ausgleichsabgaben oder auch eine Beitragslösung auf der Basis von Sonderfonds (wie im Marktordnungsgesetz) neben der Energieverbrauchsabgabe einzuführen.

Als *„Verkehrslenkungsabgaben"* werden hier – in Übereinstimmung mit einem Voranschlag von VAN DER BELLEN (1980, 83) – Abgaben der Länder (Gemeinden) verstanden, die der Ordnung und Entflechtung des Verkehrs (vor allem mit Kraftfahrzeugen) im innerstädtischen Bereich oder in Ballungszentren dienen sollten. Die Einnahmen sollten also zweckgebunden für Bau- und Folgemaßnahmen von verkehrsverdünnten Zonen, Verkehrsentflechtungen, Umweltschutzmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr (außer auf Bundesstraßen), Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel, des „Park-and-Ride"-Systems uä dienen (vgl dazu auch den Vorschlag von PLÖCHL, Klecatsky-FS 1980, 776ff).

Derartige Abgaben könnten – da sie im FAG nicht geregelt sind – schon jetzt auf Grund des *„Abgabenerfindungsrechts"* der Länder eingeführt werden, wobei allerdings die Hürde der „gleichartigen Abgabe" zu nehmen ist (BÖS 1977, 60ff): Der einzige ernstlich in Betracht kommende Gegenstand *„Kraftfahrzeugverkehr"* ist bereits durch den „Straßenverkehrsbeitrag", BGBl 1978/302, und die „Kraftfahrzeugsteuer", BGBl 1952/110, zum Teil besetzt. Der Landesgesetzgeber hat daher sorgfältig zu prüfen, an welche tatsächlichen *Teilbereiche* des Kraftfahrzeugverkehrs er die Steuerpflicht anknüpft und muß die Abgabe auch im Hinblick auf die übrigen Steuermerkmale (Kreis der Steuersubjekte, Bemessungsgrundlage, Tarif, Steuereinhebungsart ua) klar genug von bestehenden Bundesabgaben abheben. Daß diese Aufgabe nicht unlösbar ist, zeigen die Parkraum- und Parkometerabgaben der Länder, die verfassungsrechtlicher Prüfung standgehalten haben (VfSlg 5859/1968; 7304/1974 ua; vgl auch VfSlg 3221/1957 zum Begriff der „Gleichartigkeit").

Als weitere verfassungsrechtliche Hürden für derartige Abgaben wären allenfalls auch § 7 Abs 4 F-VG und *Art 4 Abs 2 B-VG* zu beachten (VfSlg 4940/1965), Bestimmungen, die freilich nicht jede Verkehrsabgabe auf den Inlandverkehr verbieten, sondern nur Abgaben ausschließen, die *zweckgerichtet Verkehrserschwerungen oder Verkehrsbeschränkungen* errichten wollen (vgl VfSlg 3620/1959 – Beförderungssteuer; VfSlg 7304/1974 und 7967/1976 – Parkometergesetz). Nach der Judikatur des VfGH liegt jedenfalls keine Beschränkung im Sinne des Art 4 Abs 2 B-VG vor, wenn nur der Verkehr mit bestimmten Fahrzeugen auf bestimmten Straßen betroffen und der Verkehr von und nach dem betroffenen Gebiet von der Beschränkung zudem noch ausgenommen ist (VfSlg 4243/1962; 8086/1977).

Im Sinne der mit den beiden genannten Abgaben als Lenkungsinstrumenten erzielten öffentlichen Leistungen, die finanzverfassungsrechtlich *Bundesaufgaben* sind (zB Bundesaufgaben des Umweltschutzes, Lenkung des Energieverbrauches, Gesundheitswesen usw), könnte dadurch gleichzeitig eine teilweise *Entlastung des*

Bundeshaushaltes und vermehrte Abgabenerträge bei Bundesabgaben infolge von Zweckbindungen der Landesabgaben eintreten. Dies sollte durch entsprechende *Senkung sachlich zusammenhängender Bundesabgaben* abgegolten werden. Damit wäre der eingangs aufgestellte Grundsatz der Aufkommensneutralität auch im Falle der Einführung der beiden genannten neuen Landesabgaben gewahrt.

f) Auflösung der Landesumlage im neuen Landesfinanzausgleich

Im Rahmen des hier vorgeschlagenen Systems der „neuen Landesabgaben" scheint auch das Problem der „*Landesumlage*" lösbar. Mit dieser Einrichtung sind nicht nur Einnahmen der Länder verknüpft, die durch beliebige andere Finanzquellen (Ertragsanteile oder gar Finanzzuweisungen) ersetzt werden könnten. Diese Einrichtung ist heute kraft Verfassungsrechts (§ 21 Abs 1 FAG 1967) ein *Abgabenersatz* der Länder geworden, der an die Stelle der 1945 bis 1948 enteigneten ehemaligen Landesabgaben getreten ist und daher nur durch die Wiederherstellung („Rückübereignung") von *Landesabgabenhoheit* wieder beseitigt werden kann.

Dazu kommt noch eine weitere Funktion der Landesumlage: Durch die länderweise Aufteilung der Umlage auf die Gemeinden (siehe STÄDTEBUND [Hg], Finanzausgleich 1979, 151f; dort auch die einzelnen Landesgesetze) entsteht ein interkommunaler Finanzausgleich, vor allem zwischen bevölkerungsstarken und bevölkerungsschwachen Gemeinden, der zwar nicht das Pro-Kopf-Einkommen, aber die Gesamteinnahmen der Gemeinden *wesentlich differenziert* und damit wichtige verteilungspolitische Funktionen erfüllt (BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 142). Eine ersatzlose Aufhebung der Landesumlage würde also die Länder in jedem Falle zu weiteren Maßnahmen des interkommunalen Finanzausgleiches zugunsten einnahmeschwacher Gemeinden verpflichten und so zusätzlichen Finanzbedarf bei den Ländern verursachen.

Die hier vorgeschlagene Lösung erlaubt dagegen, einen neuen vertikalen und horizontalen Finanzausgleich auf Landesebene zu konzipieren, in den die neuen Landesabgaben als Finanzausgleichsmasse eingebracht werden. Neben kräftigen eigenen Gemeindeabgaben – die durch das Zuschlagssystem noch erweitert werden sollen – würde es in einem solchen überschaubaren Landesfinanzausgleich möglich sein, die verfehlten Kriterien des FAG für „*Finanzkraft*" und „*Finanzbedarf* (GANTNER, in: Matzner 1977, 316; GANTNER/THEUERL, ÖHW 1977, 1ff) durch sinnvolle Abstimmung von *Ertragsanteilen* zu ersetzen. Diese müßten auf *mehrdimensionalen* Verteilungsschlüsseln zwischen den Gemeinden beruhen, um die in der Praxis ohnehin bestbekannten Strukturunterschiede in der Einnahmen-/Ausgabensituation der Gemeinden berücksichtigen zu können. Auf die damit notwendig verknüpften organisatorischen Reformvorstellungen (wirksame Mitgestaltungsrechte der Gemeinden am interkommunalen Finanzausgleich) sei ausdrücklich auch an dieser Stelle hingewiesen (siehe oben VI.5.c): Erst durch sie wird das hier vorgeschlagene Konzept der verfassungsmäßigen Aufgabenverantwortung der Länder *und* Gemeinden gerecht.

5. Abbau des sekundären und tertiären Finanzausgleiches

Alle Reform der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches bliebe wirkungslos, wenn es nicht gelingt, das derzeitige Überwuchern des primären Finanzausgleichs durch Transfers und privatrechtliche Finanzierungssysteme („tertiärer Finanzausgleich") in den Griff zu bekommen. Die dafür notwendigen *verfassungsrechtlichen* Grundsatzentscheidungen über die Kostentragungspflicht und Beschränkungen der Transferhoheit aller Gebietskörperschaften wurden oben dargelegt (VI.4.c und 6). Hier soll aufgezeigt werden, wie ein erneuerter und die wirklichen Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften darstellender Finanzausgleich auf dieser Grundlage gestaltet sein müßte.

a) Auflösung von „allgemeinen Transfers"

Die in den §§ 2, 3 und 4 FAG und in Sondergesetzen, wie im Wohnbauförderungsgesetz bzw im BG BGBl 1972/443 geregelten *allgemeinen* Transfers an die Länder sind ein Musterbeispiel für die mit dieser Einrichtung verbundenen antiföderalistischen Konsequenzen: Die Länder werden in zunehmendem Maße bei ihrer Finanzierung von Transfers abhängig, nahezu 50% ihrer Einkünfte aus Abgabenerträgen (siehe *Tabelle 3*) und 30% ihrer Gesamteinkünfte (einschließlich Erwerbseinkünfte, Vermögensgebarung und sonstiger Einnahmen; siehe SMEKAL, in: Matzner 1977, 266) stammen bereits aus Transfers! Diese vermitteln keine Ertragshoheit (oft nicht einmal Budgethoheit) und begründen statt dessen Einfluß und Kontrollmöglichkeiten des Bundes, die ihm nach der „allgemeinen Bundesverfassung" nicht zustünden (Musterbeispiel: *Wohnbauförderung!*).

Darüber hinaus binden derartige Transfers – wegen der notwendigen Basisleistungen – häufig noch zusätzlich eigene Budgetmittel, über die nach „Bundesplanung" und nicht auf Grund eigener politischer und finanzieller Konzeptionen entschieden werden kann (Musterbeispiele: Bundes-Sonderwohnbaugesetz 1982, BGBl 165, Bundesgesetz zur Förderung der Erhaltung und Verbesserung von Wohnhäusern sowie der Stadterneuerung, BGBl 1982/164, 7. FÖDERALISMUSBERICHT 171ff). Zu guter Letzt bilden diese Transfers noch ein willkommenes Faustpfand in der Hand des Bundes als Finanzausgleichsgesetzgeber, das er in den Finanzausgleichsverhandlungen als bedeutendes „Geschenk" gewähren oder aber wieder entziehen kann (Musterbeispiel: Senkung des Bundeszuschusses zur *Krankenanstaltenfinanzierung* gemäß 2. Krankenanstaltengesetznovelle, BGBl 1974/281 im Jahre 1976).

All das ist mit den hier vertretenen Grundsätzen des föderalistischen Kostentragungsprinzips und Lastenausgleichsgrundsatzes im *primären* Finanzausgleich völlig unvereinbar: Soweit es sich bei den Ausgleichszulagen nach § 2 FAG oder den Besoldungskosten für Landes-(Religions-)Lehrer nach § 3 FAG tatsächlich um *Länder-(Gemeinde-)Aufgaben* handelt, sind diesen Gebietskörperschaften im Finanzausgleich Abgabenrechte oder Abgabenerträge zuzuweisen (WISSGOTT 1973, 149) und die Bundeserträge entsprechend zu kürzen; handelt es sich aber um *Bundesaufgaben,* hat eben der Bund – und nicht die Länder (Gemeinden) als Finanzie-

rungsagenten – diese Aufgaben auch selbst im eigenen Budget zu bedecken. Bezüglich der riesigen Transfers der Wohnbauförderung wurde bereits oben darauf hingewiesen, daß hier statt ausschließlicher *Bundesabgaben* (!) richtiger Weise *Landesabgaben* vorzusehen wären, wodurch der ausschließlichen *Aufgabenverantwortung* der Länder in diesem Bereich (Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG; Wohnbauförderungsgesetz 1968 in der geltenden Fassung) Rechnung getragen würde.

Gleichfalls sollte aber auch die *Landesumlage* – als überholtes Relikt der „Großdeutschen Finanzordnung" – gegen die Schaffung neuer Landesabgaben abgetauscht werden und gleichzeitig ihre interkommunalen Ausgleichswirkungen in einem landesinternen Finanzausgleich nach neuen Kriterien der „Finanzkraft" und des „Finanzbedarfes" ausgeglichen werden (VII.4.f).

b) Aufhebung der „Schlüsselzuweisungen"

Die Einrichtung der „Schlüsselzuweisungen" ist im gegenwärtigen Finanzausgleich von untergeordneter Bedeutung. Außer dem ständig sinkenden „Kopfquotenausgleich" bei den Landesertragsanteilen (§ 20 Abs 1 FAG) zählt das FAG dazu noch die Finanzzuweisungen an Theatergemeinden und an Betriebsstättengemeinden der Österreichischen Bundesbahnen (§ 20 Abs 1 bis 3 FAG, zu den Größenordnungen siehe *Tabelle 5*). Allenfalls könnte man auch den Vorausanteil der Gemeinden nach § 10 Abs 2 FAG als „Schlüsselzuweisung" qualifizieren.

Da „Schlüsselzuweisungen" in besonders auffälliger Weise den Grundprinzipien des föderalistischen Finanzausgleiches widersprechen – insbesondere durch die völlig systemwidrige Rezeption der „Schlüssel" aus dem „Großdeutschen Finanzausgleich" in die Bundesverfassung (WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 60f) – sollte diese Einrichtung ersatzlos aufgehoben werden (VI.6.b; PFAUNDLER 1947, 20ff). Die einzige gewichtigere „Schlüsselzuweisung" – der Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich – sollte durch eine möglichst gleichmäßige Basisfinanzierung der Länder (VI.4.b) und – soweit hierfür noch Bedarf besteht – durch Maßnahmen im primären Finanzausgleich ersetzt werden (unterschiedliche Ertragsbeteiligung, Ausgleichsleistungen unter den Ländern oä). Die übrigen – kaum den Aufwand rechtfertigenden – Zuweisungen des Bundes könnten im Wege der noch zulässigen Transfers (Bedarfszuweisungen, Gemeinschaftsfinanzierungen uä) durchgeführt werden. Der Vorweganteil der Gemeinden an den Ertragsanteilen des Bundes (fälschlich als *„Bedarfsausgleich"* bezeichnet) ist durch die sinnwidrigen Definitionen von „Finanzkraft" und „Finanzbedarf" im FAG (§ 10 Abs 3 und 4) höchst ineffektiv und lohnt den derzeitigen Aufwand kaum (GANTNER, in: Matzner 1977, 318). Er sollte durch den hier vorgeschlagenen interkommunalen Finanzausgleich auf Landesebene ersetzt werden.

c) Neuordnung der „Bedarfszuweisungen"

Die Bedarfszuweisungen sollten als Verfassungseinrichtung beibehalten werden, weil sie besonders im interkommunalen Finanzausgleich eine bedeutende Rolle – auch unter Gesichtspunkten der Regionalpolitik – spielen. Im Gegensatz zur der-

zeitigen, verfassungsrechtlich höchst zweifelhaften Regelung auf Bundesebene (§ 10 FAG; SCHWARZER, ÖZW 1983, 9f) und der kaum objektivierbaren Vergabe auf Landesebene soll nach den hier vorgetragenen Reformvorstellungen ein zweistufig kooperativer Finanzausgleich auf Bundes- und Landesebene treten, der jeweils fachliche und politische Aspekte der Auseinandersetzung in eigenen Organen und Verfahren formalisiert (VI.5.a bis c).

Auf Landesebene sollte hierfür eine *Gemeindekammer* eingerichtet werden, die nicht nur an der Erlassung eines „Landes-Finanzausgleichsgesetzes", sondern auch bei der Erstellung von Richtlinien und der konkreten Vergabe von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände beratend und begutachtend mitzuwirken hätte. Diese Gemeindekammer hätte – im Zusammenwirken mit den Finanzreferenten der Länder – insbesondere auch geeignete *mehrdimensionale* Schlüssel für die Ertragsanteile-Zuweisung an die Gemeinden auszuarbeiten (für die es bereits eine Fülle von empirisch abgesicherten Vorarbeiten gibt) und auf diese Weise den Anwendungsbereich der „Bedarfszuweisungen" zu reduzieren.

Bedarfszuweisungen des Bundes an Gemeinden sollten nur im Wege der betroffenen Länder und auf Grund besonderer Finanzausgleichsregelungen oder staatsrechtlicher Vereinbarungen (Art 15a B-VG) zulässig sein, weil sie den interkommunalen Finanzausgleich auf Landesebene sonst überlagern oder stören können (vgl dagegen das „Bedarfszuweisungsgesetz", BGBl 1982/364 und dazu die Bedenken im 7. FÖDERALISMUSBERICHT 145).

d) Ersatz der Zweckzuschüsse durch Gemeinschaftsfinanzierungen

Die „Zweckzuschüsse" des FAG (§ 21) sind nur mehr eine bescheidene Reminiszenz der im FAG 1967 mit großem Elan begonnenen und 1973 noch weiter vorangetriebenen „Verrechtlichung" des Zuschuß- und Förderungswesens (WISSGOTT 1973, 182f; LOEBENSTEIN, ÖJT 1964, 20). Die Vorstellungen der Länder und Gemeinden, im Instrument des „Zweckzuschusses" ein taugliches Instrument der Finanzmittelbeschaffung und rechtlichen Bindung der „Spendegewalt" des Bundes zugunsten ihrer eigenen zu erhalten, sind gescheitert und haben zu realistischeren Modellen der Abgrenzung der Förderungsverwaltung und Gemeinschaftsfinanzierung als Reformziele geführt (MEIRER, ÖHW 1979, 162ff; IV.3.d und VIII.3). Mit Recht!

Der seinem Wesen nach über die Kompetenzschranken hinweggreifende Zweckzuschuß (so richtig WISSGOTT 1973, 128) bringt der *„empfangenden"* Gebietskörperschaft nur verstärkte Abhängigkeit in finanzieller (Grundleistung) und budgettechnischer, aber auch in sachlicher Hinsicht (zentrale Vergaberichtlinien) und unterwirft sie Kontroll- und Aufsichtsrechten in der Erfüllung ihrer *eigenen* Aufgaben, die dem B-VG fremd sind. Auch die erhofften rechtlichen Bindungen der „gewährenden" Gebietskörperschaft erweisen sich als unzureichend (Budgethoheit!) und unbeeinflußbar, sodaß sie häufig nicht einmal die Wirkung von „Statutar-(Selbst-)Bindungsgesetzen" erreichen. Zweckzuschüsse sollten daher aus der Finanzverfassung eliminiert werden (VI.6.d).

Die zukunftsweisende Alternative ist die Gemeinschaftsfinanzierung in den Formen der staatsrechtlichen Vereinbarungen (Art 15a B-VG), der landesgesetzlichen Regelung (Land – Gemeinde) oder der Gemeindeverbände bzw Verwaltungsgemeinschaften. Daß dieser Weg durchaus realistisch und pragmatisch ist, zeigen nicht nur zahlreiche Bund-Länder-Vereinbarungen der letzten Zeit (siehe oben IV.1.g), sondern auch das ständig steigende Bewußtsein einer eigenständigen Verantwortung der Länder für „ihre" Regionalpolitik und die Lage ihrer Gemeinden (SCHWARZER, ÖZW 1982, 110ff; SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983).

Auch die Reform der *Förderungsverwaltung* muß vom Zuschußsystem gelöst werden, soll Zuständigkeit (Verantwortung) und Finanzierung wieder den Gebietskörperschaften zurechenbar und kontrollierbar werden („Entflechtung" der Förderungsverwaltung, siehe VIII.3).

e) Die Kostentragung bei „mittelbarer Verwaltung"

Durch das VfGHErk Slg 9507/1982 wurde klargestellt, daß es sich bei den in der Verfassung vorgesehenen Fällen „mittelbarer Verwaltung" um eine *Teilung der Verwaltungsverantwortung* handelt, der auch eine Teilung der Kostentragungspflicht entspricht (siehe oben IV.2.b und ATZMÜLLER, ÖGZ 1983, 37ff).

Diese Rechtsprechung hat nun zur Konsequenz, daß das Problem der Kostentragung bei mittelbarer Verwaltung grundsätzlich neu überdacht werden muß: Das Grundprinzip kann nicht mehr die *„Verschiebung"* der Kostentragungspflicht (indirekter Transfer) sein, wie es noch die traditionelle Bestimmung des § 1 FAG – in Konsequenz der vom VfGH verworfenen „funktionellen" Aufgabendefinition (vgl ua: RUPPE 1977, 61; WENGER/HÖSS, in: Matzner 1977, 71) – anordnete, sondern die Quantifizierung der mit der mittelbaren Verwaltung verbundenen Kosten und ihre Abgeltung im *primären* Finanzausgleich. Es ist also auch dem zitierten VfGH-Erkenntnis 9507/1982 darin zuzustimmen, daß die von ihm vertretene Auffassung, mittelbare Verwaltungsführung sei in bestimmten Teilbereichen eine *„Aufgabe"* der beauftragten Gebietskörperschaften, zur Konsequenz führt, daß die Finanzierung dieser „Aufgabe" nach den *Grundsätzen der §§ 2 und 4 F-VG im FAG zu erfolgen habe.*

Die Schwierigkeit liegt indessen in der konkreten Aufteilung der Verwaltungsverantwortung und ihrer Quantifizierung im Finanzausgleich. Dazu ist vorweg festzuhalten, daß eine Quantifizierung des Personal- und Sachaufwandes der *mittelbaren Bundesverwaltung* seit 1925 nicht mehr erfolgt ist, weil die Finanzausgleichspartner offenbar davon ausgingen, daß dieser – nunmehr „eigene" – Verwaltungsaufwand schon bisher in den allgemeinen Länderanteilen an der Finanzausgleichsmasse im primären und sekundären Finanzausgleich abgedeckt sei. Ähnlich ist die Sachlage in der – nicht unter Art 102 B-VG fallenden – *Sicherheitsverwaltung*, soweit sie in Unterordnung unter die Sicherheitsdirektionen in erster Instanz von den Bezirksverwaltungsbehörden bzw Städten mit eigenem Statut geführt wird (vgl außer VfSlg 9507/1982 etwa VfSlg 7507/1975 und dazu kritisch 1. FÖDERALISMUSBE-

RICHT 56f). Diese Annahme mag zutreffen oder nicht (ein unveränderter Bestand des Aufwandes durch Jahrzehnte wird nicht wahrscheinlich sein), eine objektivierte Gestaltung des primären Finanzausgleiches muß nach der neuen Verfassungslage, die hier gefordert wird (ausnahmslose Geltung des Kostentragungsprinzips und Abschaffung der ,,allgemeinen Transfers"), *genaue Kostenschätzungen des Verwaltungsaufwandes* mittelbarer Verwaltung – die ja aus den Budgets unschwer abzuleiten sind – als Grundlage für den neuen verfahrensmäßig und inhaltlich rationalisierten Finanzausgleich (siehe oben VI.5) fordern.

Für die Frage der ,,richtigen" Kostenteilung bei mittelbarer Verwaltung ist die vom VfGH in ständiger Judikatur entwickelte Grundlinie einer funktionellen *Vierteilung der Verwaltungskosten* (Zweckaufwand, Personalaufwand, allgemeiner und besonderer Sachaufwand, vgl die in VfSlg 9507/1982 zitierte Vorjudikatur und ATZMÜLLER, ÖGZ 1983, 37ff) sicherlich eine erste brauchbare Richtlinie, deren verfassungsrechtliche Verankerung erwogen werden könnte. Darüber hinaus ist allerdings zu beachten, daß die *konkreten* rechtlichen Regelungen der Organisation und Aufgaben der mittelbaren Verwaltung sehr unterschiedliche Gliederungen in der Verwaltungsverantwortung zwischen den Gebietskörperschaften vornehmen können (vgl das Problem der Abgrenzung zwischen ,,organisatorischen" und ,,funktionellen" Normen in der mittelbaren Bundesverwaltung; MATZKA, JBl 1980, 505ff; VfSlg 8466/1978; 8834/1980).

Eine abstrakte Teilungsregel kann daher – wie immer sie beschaffen sei – niemals alle Sonderprobleme der Finanzierung mittelbarer Verwaltung erfassen, sondern muß für spezialgesetzliche Determinierung offen bleiben (so auch Art 104a Abs 5 GG und dazu das deutsche ,,Finanzanpassungsgesetz" vom 30. 8. 1971, BGBl I 1424). Diese hätten aber prinzipiell nicht durch Transfers, sondern durch Regelungen des primären Finanzausgleichs, allenfalls durch zulässige Formen der Gemeinschaftsfinanzierung zu erfolgen.

Von entscheidender Bedeutung ist die ,,neue" Verfassungsauslegung für das Problem der Kostentragung im ,,übertragenen Wirkungsbereich" der Gemeinden. Hier fehlte bisher – außer für die mittelbare Bundesverwaltung der Statutarstädte – eine allgemeine Regelung im FAG, dafür gab es vereinzelte indirekte Transfers (Kostenübernahme) in Bundesgesetzen (vgl die Beispiele im VfGHErk Slg 9507/1982) – ein Zustand, der altösterreichischen Tradition entsprach (PFAUNDLER 1931, 322ff). Man kann – besonders im Hinblick auf den enormen Umfang und die Heterogenität des ,,übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinden" (PERNTHALER 1975, 281; BAUER, in: Matzner 1977, 112ff) – daran zweifeln, ob das FAG (so wie bei der mittelbaren Bundesverwaltung) von einer *allgemeinen* Abgeltung der Verwaltungskosten ,,mittelbarer Kommunalverwaltung" in den Ertragsanteilen und Abgabenrechten der Gemeinden ausgegangen ist. Wenn überhaupt ein Abgeltungsprinzip zugrunde liegt, dürfte eher an eine Kombination von Ertragsanteilen (die ja verwaltungsintensive Großgemeinden bevorzugen), Bedarfszuweisungen und spezialgesetzlichen Transfers gedacht sein. Auch ein solches Vorgehen würde exakte Schätzungen der Ausgabenintensität des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinden voraussetzen, worauf man bisher kaum Gewicht gelegt hat.

Noch viel mehr gilt dies für die hier vorgeschlagene Lösung einer Quantifizierung und grundsätzlichen Abgeltung dieser Verwaltungskosten im *primären* Finanzausgleich unter den Gemeinden auf Landesebene: Alle bisherigen spezialgesetzlichen Kostentragungsregelungen sollten danach – weil sie als *Teilregelungen* die tatsächlichen Kostenverhältnisse mehr verzerren als regeln – aufgehoben werden und als Teil eines umfassenden *Finanzierungskonzeptes des übertragenen Wirkungsbereiches* der Gemeinden in den Finanzausgleich integriert werden. Dabei sollte die oben angeführte (verfassungsrechtliche) *allgemeine* Vierteilung der Kostentragungspflicht (Zweckaufwand, Personalaufwand, allgemeiner und besonderer Sachaufwand) durch besondere finanzausgleichsrechtliche Regelungen für einzelne Bereiche des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeindeverwaltung ergänzt werden.

Ganz andere Teilungsprinzipien der Verwaltungskosten müssen dagegen bei der sogenannten *„Auftragsverwaltung"* (delegierte Privatwirtschaftsverwaltung gemäß Art 104 Abs 2 B-VG) gelten. Nicht nur, daß hier der *Zweckaufwand* – der ja niemals von der beauftragten Gebietskörperschaft zu tragen ist – regelmäßig im Vordergrund steht; es lassen sich auch die allgemeinen Verfassungsprinzipien der relativen *organisatorischen Selbständigkeit* bei der mittelbaren Bundesverwaltung – und damit die *Teilung der Verwaltungsverantwortung* – hier kaum anwenden: Was und wieviel an organisatorischer Selbständigkeit im Bereich der Auftragsverwaltung den Ländern bleibt, ist nicht nur von den allgemeinen Delegierungsakten abhängig, sondern wird bis in die letzte Einzelheit durch besondere Anweisungen, Richtlinien, Ermächtigungen, Genehmigungs- und Entscheidungsvorbehalte der zuständigen Bundesstellen begrenzt. Daher ist eine allgemeine *verfassungsrechtliche* Aufgaben- und Kostenzurechnung zu Bund oder Ländern nach dem System der Verwaltungsverantwortung hier von vornherein nur sehr begrenzt anwendbar und sind spezielle Regelungen im Finanzausgleich oder durch Vereinbarungen nach Art 15a B-VG erforderlich. Im Wege von Pauschalierungen sollten aber nur marginale *Ausgleichsfinanzierungen* (so auch Art 3 des oa deutschen Finanzanpassungsgesetzes zu Art 104a GG bezüglich der *„Baunebenkosten"*) geregelt werden, während der Grundsatz der Basisfinanzierung durch Ertragsanteile und Abgabenrechte auch für die Kostentragung der Länder in der „Auftragsverwaltung" gelten müßte. Die besonderen Transfers nach § 3 Abs 2 und 3 FAG wären daher zu quantifizieren und in den *primären* Finanzausgleich als Landesaufgaben kostendeckend einzubauen.

f) Der Abbau des tertiären Finanzausgleiches in Form der Privatwirtschaftsverwaltung und finanztechnischer Maßnahmen

Selbst wenn man – wie hier – die Forderung eines verfassungsrechtlichen *Verbotes der Fremd- und Mischfinanzierung* (Kostentragung) vertritt, das nur auf Grund verfassungsrechtlich klar begrenzter Ausnahmevorbehalte durchbrochen werden kann (VI.4.c und 6), steht die Durchsetzung dieses Verbotes in der Staatswirklichkeit vor schier unüberwindbaren Schwierigkeiten. Völlig undenkbar wäre es, alle bereits bestehenden privatrechtlichen Vereinbarungen, Gesellschaften, Fonds, Vereine uä, welche Vor-, Fremd- und Mischfinanzierungen – zum Teil außerordentlich langfristig – regeln, für ungültig zu erklären. In Betracht kommt also nur eine, in

die Zukunft gerichtete, schrittweise *Entflechtung* dieser Verflechtungen nach den neuen Systemgrundsätzen, ähnlich wie es für die Förderungsverwaltung vorgeschlagen wird (VIII.3).

Für die Zukunft sollten allerdings derartige privatrechtliche Finanzierungsformen, welche direkte oder indirekte Transfers von Budgetmitteln der Gebietskörperschaften bewirken, unzulässig sein und durch die in dieser Untersuchung mehrfach vorgeschlagenen Alternativen der staatsrechtlichen Vereinbarungen (Art 15a B-VG), der Bundes- und Landesfinanzausgleichsgesetze, Formen der Gemeindeverbindungen ua ersetzt werden (V.4.b; VI.5 und 6).

Eine weitere Form der finanziellen Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften, die im allgemeinen Verfassungsrecht verankert und daher beibehalten werden soll, sind *verwaltungsrechtliche Verträge* der Gebietskörperschaften und ihrer Organe untereinander auf Grund bundes- oder landesgesetzlicher Ermächtigung (vgl GASSNER und DORALT, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 14 und 205; PERNTHALER 1975, 225; ÖHLINGER 1974; VfSlg 9226/1981). Derartige Verwaltungsabkommen, die im Verfahren nach Art 137 B-VG durchzusetzen wären, haben in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung Tradition (ANTONIOLLI 1954, 200f; ADAMOVICH 1954, 83; § 7 Schulorganisationsgesetz; § 12 der 4. Schulorganisationsgesetz-Novelle, BGBl 1971/234) und entsprechen allen Anforderungen des Rechtsstaates und des föderalistischen Prinzips durch ihre Gesetzesbindung und Zuständigkeitsbezogenheit.

Darüber hinaus können selbstverständlich Bundes- oder Landesgesetze im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Gemeindekooperation (auch in finanzieller Hinsicht) regeln und Vereinbarungen nach Art 15a B-VG durch kompetenzübergreifende Finanzierungssysteme – in welcher Rechtsform immer – durchgeführt werden, weil darin ja der verfassungsmäßige Sinn dieser Institution liegt. Die hier vorgeschlagene „schrittweise Entflechtung" des privatrechtlichen tertiären Finanzausgleiches – insbesondere auch in Form bloß budgettechnischer Ansätze oder auf Grund von „Selbstbindungsgesetzen" – muß durch die in der Folge dargestellte *allgemeine* Verfassungsreform der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung getragen werden. Ohne die gleichzeitige, längst überfällige Reform des Art 17 B-VG blieben alle hier vorgetragenen Reformen des föderalistischen Finanzausgleiches Stückwerk – das eigentliche *„Finanzausgleichsdilemma"* (THÖNI 1978) bliebe ungelöst.

VIII. Neuordnung der Privatwirtschafts- und Förderungsverwaltung

Nach allen bisherigen Ausführungen (insbesondere IV.3) bedarf die *grundsätzliche Reformbedürftigkeit* des Art 17 B-VG und der darauf gegründeten „Förderungsverwaltung" im Lichte einer umfassenden Finanz-Verfassungsreform keiner weiteren Begründung (vgl RUPPE 1977, 72f und 102ff unter Hinweis auf WENGER, WITTMANN, SMEKAL, KAFKA, ERMACORA, THÖNI ua; ferner: KOLB und LOEBENSTEIN, ÖJT 1964; KLECATSKY/MORSCHER 1982, 231; PERNTHALER, JBl 1965, 59ff; NOVAK, ÖJZ 1979, 1ff; SCHAMBECK, ÖJZ 1968, 113ff; SCHÄFFER, in: Allgemeines Verwaltungsrecht 1979, 253ff uva).

Die folgenden Vorschläge bauen nicht nur auf den angeführten theoretischen Vorarbeiten auf, sondern verwerten auch die Ergebnisse der jahrelangen Verhandlungen der Finanzreferenten der Länder und der darauf beruhenden Entwicklung der *„Forderungsprogramme der Bundesländer"* von 1963 bis 1976 (vgl KOLB, ÖJT 1964, 5ff; PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 75ff, 118ff, 138ff; DERSELBE, ZNR 1980, 132ff). Auch die Bemühungen des Bundes – vor allem im Zusammenhang mit besonderen Förderungsgesetzen und dem Entwurf eines *„Bundesförderungsgesetzes"* (606 BlgNR 13. GP) – sind berücksichtigt worden (WENGER, ÖZW 1983, 65ff), soweit sie mit dem hier vorgeschlagenen Grundkonzept vereinbar sind.

1. Die notwendigen Differenzierungen des Art 17 B-VG

Jede übergreifende Untersuchung der Probleme des Art 17 B-VG gelangt sehr rasch zum Ergebnis, daß sich unter der formalen Kategorie „Privatwirtschaftsverwaltung" („Bund und Länder als Träger von Privatrechten") eine Reihe verschiedenartiger Staatsaufgaben und Staatstätigkeiten verbergen, die nach den heutigen verfassungsdogmatischen und verfassungspolitischen Vorstellungen durchaus unterschiedlich zu qualifizieren sind, und daher auch verfassungsrechtlich verschieden geregelt werden sollten. Diese verschiedenen *inhaltlichen* Bereiche der Anwendung des Art 17 B-VG – die an sich die Verfassungsrechtsprechung auch anerkennt, ohne jedoch daran Konsequenzen zu knüpfen (VfSlg 3262/1957 ua) – sollen im folgenden aufgefächert werden, weil die hier vorgeschlagene Reform gerade in der verfassungsrechtlichen Anerkennung dieser *Unterschiede* ihr wesentliches Ziel setzt.

Wichtig erscheint auch, daß diese inhaltlichen Differenzierungen nicht nach einem theoretischen Modell oder Vorverständnis der Verwaltung erfolgen soll (so noch zu undifferenziert: PERNTHALER, JBl 1965, 59ff), sondern weitgehend an positivrechtliche Kriterien der verschiedenen Bereiche – zumindest in Form von „ständiger Rechtsprechung" des VfGH oder unangefochtenen Regeln der Verwaltungspraxis – anzuknüpfen trachtet.

a) Administrative Hilfsgeschäfte (Amtssachaufwand)

Bund und Länder sollen Privatrechtsfähigkeit zunächst zur Erfüllung der sogenannten *„administrativen Hilfsgeschäfte"* für den Gesamtbereich ihrer Staatsfunktionen erhalten. Darunter fällt nicht nur der sprichwörtliche „Kauf von Papier und Schreibwaren", sondern all das, was in der Verfassungsrechtsprechung, folgend einem Rechtsgutachten des BGHSlg 1074 A/1936 (342) als *Amtssachaufwand* bezeichnet wird (VfSlg 2533/1953; 5485/1967; 6617/1971; 7314/1974; 9507/1982 ua).

Das bedeutet, daß zu diesem Bereich auch die gesamten technischen Einrichtungen, einschließlich EDV-Anlagen, die Gebäudeverwaltung, Amtsdruckereien uä gehört. Nicht aber soll damit die traditionelle Unterscheidung zwischen *„öffentlicher Verwaltung"* in privatrechtlichen Formen (zB „Leistende Verwaltung" oder „schlichte Hoheitsverwaltung") und *„erwerbswirtschaftlicher Verwaltung"* (fiskalischer Verwaltung), bei der das „privatwirtschaftliche Erwerbs-(Gewinn-)Streben" im Vordergrund steht (so zB PERNTHALER, JBl 1965, 59ff; OGH SZ 41/2; 45/134 ua) wieder aufgenommen werden, weil diese Abgrenzung praktisch fast nicht durchführbar und für die hier verfolgten *finanzverfassungsrechtlichen* Ordnungsziele wertlos erscheint.

Die Abgrenzung dieses Bereiches der „administrativen Hilfsgeschäfte" von den übrigen Bereichen der Privatwirtschaftsverwaltung sollte nach der eingelebten Begriffsbildung des „Amtssachaufwandes" – und nicht etwa nach einer inhaltslosen „Restkompetenz" (Generalzuständigkeit) – erfolgen, um klarzustellen, daß der Staat *in keinem Bereich,* also auch nicht in der „Privatwirtschaftsverwaltung im engsten Sinne", ohne Zusammenhang mit seiner *staatlichen* Aufgabenstellung „Privatautonomie" haben und wirtschaftliche Handlungen frei von den bindenden Grundsätzen der Staatswirtschaft (Art 126b, 127 B-VG) setzen kann. Gleichfalls ist durch diesen Bezug auf den „Amtssachaufwand" klargestellt, daß auch hier letztlich die Grundsätze der Kompetenzverteilung maßgebend sind, weil es ja keinen „freischwebenden" – von der kompetenzgebundenen Gesetzgebung und Vollziehung gelösten – Amtssachaufwand geben kann.

b) Subventionen an Private (Förderungsverwaltung)

Der Begriff „Subventionen" (Förderungsverwaltung) soll im folgenden im Sinne der in der Staatspraxis des Bundes und der Länder eingelebten Bedeutung einer „finanziellen Leistung des Staates an Private zur Erreichung öffentlicher Ziele (Aufgaben)" verstanden werden (vgl dazu die Begriffsbildung im jährlichen *„Subventionsbericht"* der Bundesregierung und in den Budgets des Bundes und der Länder; im wesentlichen damit übereinstimmend die herrschende Lehre, vgl WENGER 1973, 15ff, 42 und die Hinweise oben IV.3.a).

So verstanden, reicht der Subventionsbegriff (Förderungsverwaltung) zwar über den Anwendungsbereich des Art 17 B-VG hinaus (zB *indirekte* Subventionen durch Steuerbefreiung oder -ermäßigung, kostenlose Infrastrukturleistungen uä; ferner Subventionen in Form der Hoheitsverwaltung ua); doch lassen sich diese an-

deren Formen der Förderungsverwaltung unschwer rechtlich abgrenzen und bilden weder verfassungsdogmatisch noch verfassungspolitisch das Hauptproblem.

Dieses liegt vielmehr in der – schon historisch begründeten (ERMACORA 1967, 477) – *Auslegung des Art 17 B-VG*, daß danach die „Förderung des wirtschaftlichen und kulturellen Lebens durch Bund und Länder" ohne Kompetenzschranken in allen Angelegenheiten „frei" zulässig sei. Die Konsequenzen dieser Auslegung – Konkurrenzkampf und ungehemmter Wildwuchs bei den Subventionen aller Gebietskörperschaften im verfassungsrechtlichen „Naturzustand" – wurde oben dargestellt (IV.3). Die *Neuordnung der Förderungsverwaltung* ist daher heute gemeinsames Ziel aller Kostenverantwortungs-Träger; sie setzt aber nicht nur *„interne Abstimmung"* der Förderungsaktionen nach dem Modell des „Kartellföderalismus", sondern *verfassungsrechtliche* Grundsatzentscheidungen voraus, die klar vom derzeitigen Zustand des „Open-market-System" abweichen (siehe unten Punkt 2 und 3 dieses Hauptstückes).

c) Öffentliche Investitionen (Zweckaufwand)

Ein immer größerer Teil der öffentlichen Verwaltung erfolgt durch Errichtung „öffentlicher Werke" (so die Schweizer Terminologie), durch Umwandlung öffentlicher Gelder in Sachwerte, die öffentlichen Zwecken des Gemeingebrauches (zB Verkehrsanlagen), des Erziehungs- und Gesundheitswesens, der Gefahrenabwehr, der Umweltpflege, Versorgung und Entsorgung uä dienen. Ihre Harmonisierung ist ein vordringliches Ziel der Finanzplanung (BÖKEMANN/MATZNER 1976).

Der praktisch überaus starken *Dezentralisation* der Investitionsausgaben (und damit der Bruttokapitalbildung; vgl SCHÖNBÄCK, in: Matzner 1977, 204f; BÖS/GENSER/HOLZMANN 1980, 137f; SCHWAB/LEHNER 1981; LEHNER/SOCHER 1982) entspricht die geltende Verfassungslage in keiner Weise: Sie hält nach wie vor an der Fiktion der unbegrenzten Zentralisationskraft des Bundes und der fehlenden regionalen und lokalen Zuständigkeiten zur Harmonisierung der öffentlichen Investitionen in ihrem Bereich fest.

Nicht zu den „öffentlichen Investitionen" im Sinne der hier vorgeschlagenen Unterscheidung sollen Wirtschaftsgüter des oben angeführten *„Amtssachaufwandes"* gehören. Für alle übrigen Bereiche der öffentlichen Investitionen wird die vorliegende Untersuchung eine klare Kompetenzabgrenzung fordern, die insbesondere auch nicht durch „Flucht aus dem Budget" (privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Organisationsformen, vgl SMEKAL 1977) umgangen werden kann.

d) Betrieb von Unternehmungen und Unternehmensbeteiligungen

So wie die Gemeinden sollen auch Bund und Länder im Rahmen ihrer Privatrechtsfähigkeit grundsätzlich wirtschaftliche Unternehmungen betreiben und sich an solchen beteiligen können, wenn dies zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben notwendig und geeignet ist (zum Begriff öffentlicher Unternehmung siehe WENGER 1969, insbesondere 569). *„Beteiligung"* an einer Unternehmung liegt vor, wenn die Voraussetzungen des Art 126b Abs 2 B-VG gegeben sind.

Auch die ,,Verwaltung durch Unternehmensführung" hat in Österreich bekanntlich einen bedeutenden Umfang erreicht (vgl WALLNER 1963; KOHLMAIER/PLÖCHL 1963; WENGER/WEBER/WINKLER 1962; ARBEITSGEMEINSCHAFT der Gemeinwirtschaft 1982; MORSCHER/SMEKAL 1982, 56f). Kompetenzrechtlich besonders bedenklich ist in diesem Zusammenhang der derzeitige Zustand der Unternehmungen der *Elektrizitätswirtschaft,* deren Rechtsbestand nur auf dem kompetenzwidrigen Weiterbestand des Zweiten Verstaatlichungsgesetzes, BGBl 1947/81, beruht (VfSlg 4570/1963; 4939/1965; PERNTHALER, Kolb-FS 1971, 297ff; NOVAK, ÖJZ 1971, 309ff).

Eine kompetenzrechtliche Neuordnung müßte hier die Zuständigkeiten von Grund auf neu konzipieren, weil die traditionellen Zuständigkeiten zur Hoheitsverwaltung – insbesondere ,,Zivilrechtswesen" bzw ,,Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie" (Art 10 Abs 1 Z 6 und 8 B-VG) – nach ihrem historischen Bedeutungsgehalt wohl zu Ordnungs- und ,,Polizei"-Maßnahmen, nicht aber zur Führung öffentlicher Unternehmen oder auch nur zur Schaffung eines *allgemeinen* ,,öffentlichen Unternehmensrechts" (als Organisationsrecht) durch den Bund hinreichen dürften (KORINEK, Montan-Rundschau 1968, 19). Sollte dies aber der Fall sein, wäre erst recht Reformbedürftigkeit gegeben, weil danach die Länder von der rechtlichen Gestaltung ,,ihres" Unternehmensrechts vollständig ausgeschaltet wären.

Im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsverteilung für wirtschaftliche Unternehmungen wird auch der Kompetenztatbestand ,,*Monopolwesen*" (Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG) neu zu überdenken sein: Nach der derzeitigen Auslegung könnte nämlich der Bund sich beliebige wirtschaftliche Tätigkeiten als ,,Monopole" vorbehalten und sie dadurch der Landeszuständigkeit entziehen (VfSlg 7567/1975). Damit wäre aber jede Landeskompetenz, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben – übrigens auch die gleichartige Gemeindezuständigkeit – von vornherein in den Dispositionsbereich der einfachen Bundesgesetzgebung gestellt, was offensichtlich nicht im Sinne einer *verfassungsrechtlichen* Kompetenzverteilung liegen kann.

e) Kosten- und Finanzierungsregelungen zwischen Gebietskörperschaften

Einen bedeutenden Teil der formalen Kategorie ,,Privatwirtschaftsverwaltung" beansprucht gegenwärtig der ,,*tertiäre Finanzausgleich*" mit seiner Fülle von privatrechtlichen Organisationsformen der ,,Flucht aus dem Budget" (SMEKAL 1977) und der rechtlichen Regelung von Vor-, Misch- oder Fremdfinanzierungen (THÖNI 1978; ANDREAE/THÖNI, ÖHW 1979, 133ff; oben V.4.a).

Die rechtliche Absonderung dieses Bereiches von der übrigen ,,Privatwirtschaftsverwaltung" ist besonders dringend geboten, weil es sich hier um reines ,,Innenrecht" der Gebietskörperschaften handelt, das in Kompetenzverteilung, Haushaltswesen, Finanzausgleich, Organisationsrecht ua *öffentlich-rechtliche* Normenkomplexe eingreift, ohne an die dort geltenden Verfassungsschranken gebunden zu sein. Daß auf Grund der Verfassungslage des Art 17 B-VG nicht einmal die elementare Abgrenzung zwischen der ,,nach außen" gerichteten Förderungsverwal-

tung und „In-sich-Förderungen" der Gebietskörperschaften untereinander – die in Wahrheit Transfers darstellen – möglich ist, zeigen Beispiele von Bundesförderungen an „Privatwirtschaftsverwaltungen" der Länder und Gemeinden im jährlichen *Subventionsbericht der Bundesregierung* (vgl die Begriffsbestimmung im Punkt 3.2.133 „Finanzielle Zuwendungen an Gebietskörperschaften" und dagegen die Beispiele von Gebietskörperschafts-Förderungen im Aufgabenbereich 12, 13, 34 ua). Nach der in dieser Untersuchung vertretenen Grundkonzeption (VII.5.f) sollte dieser Bereich der derzeitigen „Privatwirtschaftsverwaltung" in Hinkunft den Gebietskörperschaften nicht mehr zur Verfügung stehen.

2. Grundsätze einer verfassungsrechtlichen Neuordnung des Art 17 B-VG

Neben der notwendigen Differenzierung des sachlichen Geltungsbereiches des Art 17 B-VG nach den zuvor angeführten fünf verschiedenen Typen von „Privatwirtschaftsverwaltung" ist als Grundvoraussetzung jeder Reform zu beachten, daß eine unterschiedslose Bindung des Bundes und der Länder an die *derzeit geltende* Kompetenzverteilung *für die Hoheitsverwaltung* im Rahmen ihrer Tätigkeit als Privatrechtssubjekte für die Länder verheerende Konsequenzen hätte und viel schlechter wäre als der gegenwärtige Zustand. Die „Privatwirtschaftsverwaltung" ist noch das einzige Instrument für die Länder, mit dem sie – trotz der sinnlos zentralisierten und zersplitterten Kompetenzverteilung – ein Minimalkonzept an regionaler und koordinierter Wirtschafts-, Kultur-, Arbeitsmarkt-, Umwelt- und Raumordnungspolitik verwirklichen und damit ihrer Verantwortung als Gliedstaaten für ihren Raum überhaupt entsprechen können (PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 82). Ohne das „Sicherheitsventil" der Privatwirtschaftsverwaltung wäre daher die *politische Substanz* der „selbständigen Länder" und damit der Bundesstaatlichkeit in Österreich (siehe II.1.c) längst untergegangen. Diese Erkenntnis prägt auch die folgenden Reformvorstellungen.

a) Regionale Vollkompetenz für die Länder

Ersetzt man den derzeitigen Art 17 B-VG durch eine Neuregelung, muß zunächst darauf geachtet werden, daß den Ländern ihre bisherige Privatrechtsfähigkeit und regionale Allzuständigkeit im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung erhalten bleibt, wobei Differenzierungen in den einzelnen oben angeführten Bereichen durchzuführen sind.

Die regionale Vollkompetenz als *„selbständige Wirtschaftskörper"* muß den Ländern als Gliedstaaten jedenfalls gewährleistet sein, wenn eine gleichartige *lokale* Allzuständigkeit der Gemeinden – die staatsrechtlich den Ländern inkorporiert sind – in der Verfassung begründet wird (Art 116 Abs 2 B-VG). Die Neuregelung des Art 17 B-VG sollte nicht als *Ausnahme von der Kompetenzverteilung* konstruiert werden, sondern nach der allgemeinen Kompetenzsystematik des B-VG (Generalklausel zugunsten der Länder, Enumeration der Bundeskompetenzen – siehe folgenden Punkt) als eigene Zuständigkeitsbereiche des Bundes und der Länder in den vier genannten Bereichen der öffentlichen Vermögensverwaltung:

- Administrative Hilfsgeschäfte (Amtssachaufwand),
- Förderungs-(Subventions-)Verwaltung,
- öffentliche Investitionen,
- öffentliche Unternehmungen und Unternehmensbeteiligungen,

begründet werden.

Eine Generalklausel zugunsten der Länder hätte also Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen für diese vier Bereiche der öffentlichen Vermögensverwaltung im Landesbereich zu begründen, wobei der Zuständigkeitsbereich der Gemeinden gemäß Art 116 Abs 2 B-VG unberührt bleiben sollte. Dabei könnte auf allfällige Schranken dieser Zuständigkeiten im Finanzverfassungs- und Haushaltsverfassungsrecht hingewiesen werden. Durch die (taxative) Aufzählung der genannten Bereiche wird gleichzeitig ausgeschlossen, daß die regionale Privatrechtsfähigkeit und die damit zusammenhängenden Zuständigkeiten zur Gesetzgebung und Vollziehung für andere Zwecke – insbesondere Transfers oder Gemeinschaftsfinanzierungen – gebraucht werden, für die nur die oben angeführten verfassungsmäßigen Einrichtungen (VII.5) in Betracht kommen sollten.

Mit dieser Neuordnung wäre auch das Problem der *„Selbstbindungs-(Statutar-)Gesetzgebung"* (IV.3.b) gelöst, weil die neuen Zuständigkeiten der Länder selbstverständlich reguläre Gesetzgebungskompetenzen sein sollten, die von gleichartigen *überregionalen* Bundeskompetenzen und den *Sachkompetenzen* von Bund und Ländern nach Art 10 bis 15 B-VG im Sinne der geläufigen Auslegungsregeln für Kompetenzbestimmungen abzugrenzen wären. Eine prinzipielle Schwierigkeit liegt darin – zum Unterschied vom völlig systemlosen gegenwärtigen Zustand (insbesondere der undurchsichtigen Vermengung von „Privatwirtschaftsverwaltungskompetenzen" in den Art 10 bis 15 und Art 17 B-VG; WITTMANN, in: Wenger 1973, 379f) – sicher nicht, wenngleich die Systemumstellung Übergangsregelungen braucht (VII.5.f), die möglichst zeitlich befristet sein sollen (wie zB § 5 Abs 1 bis 3 B-VG, BGBl 1962/205 aus Anlaß der Gemeindeverfassungsreform 1962).

Auch die zweite offene Verfassungsfrage der „Privatwirtschaftsverwaltung" – die Bindung an materielle Gesetze – könnte auf diese Weise einer schrittweisen *systemkonformen* Lösung zugeführt werden, weil die Länder schon im Hinblick auf die Rationalität und Kontrolle der genannten Verwaltungsbereiche (Art 127 B-VG), aber auch, um ihre Ansprüche im Finanzausgleich durchzusetzen, auf Grund der neuen Zuständigkeiten *Spezialgesetze* zu erlassen haben, welche dem Legalitätsprinzip immer weitere Anwendungsbereiche erschließen (ADAMOVICH/FUNK, Verwaltungsrecht 1984, 107ff).

b) Akzessorische Bundeskompetenz

Die Bundeszuständigkeit zur Vermögensverwaltung in den vier genannten Bereichen sollte an seine *Sachkompetenzen* anknüpfen und *zusätzlich* das Kriterium der überregionalen Zielsetzung enthalten. Diese Kombination von Sachkompetenzen und einem territorial-funktionalen Abgrenzungskriterium ist eine dem B-VG geläu-

fige Abgrenzungstechnik, die etwa bei der Unterscheidung örtlicher oder überörtlicher Wirkungsbereich der Gemeinden (Art 118 Abs 2 und 3 B-VG) oder – besonders naheliegend – bei der Begrenzung der Bundeskompetenz *„Stiftungs- und Fondswesen"* (Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG in der restriktiven Auslegung des VfGH für *hoheitliche* Fondsverwaltung: VfSlg 2668/1954; 2756/1954) verwendet wird. Anzuknüpfen wäre hierbei an die in der Staatspraxis eingelebten Formen einer territorial/funktionalen Abgrenzung der Förderungsverwaltung in Bereichen, *wo dem Bund Hoheitskompetenzen fehlen* (Sportförderung, Fremdenverkehrsförderung, Erwachsenenbildung; vgl dazu SCHAMBECK, ÖJZ 1968, 113ff; WENGER, ÖZW 1983, 65ff).

Zum Unterschied von der gegenwärtigen Förderungspraxis des Bundes (vgl BINDER, ÖZW 1977, 77ff; WENGER, ÖZW 1983, 67) sollte diese Abgrenzung aber nicht im Bereich der *Landeszuständigkeiten* gelten, sondern als *zusätzliches Kriterium* für vermögenswirksame Maßnahmen des Bundes außer administrativen Hilfsgeschäften (also im Sinne der oa Begriffsbildung: für öffentliche Förderungen, öffentliche Investitionen, öffentliche Unternehmungen und Unternehmensbeteiligungen) in Handhabung seiner Sachkompetenzen gelten (ebenso – wie hier unter Bezugnahme auf „Stiftungs- und Fondswesen" – WENGER, ÖZW 1983, 67).

Hat der Bund in seinen Bemühungen zur Entwirrung des „Subventionsdschungels" (über *200 Einzelförderungsaktionen* nur für die Wirtschaft!) und in Anerkennung der Geltung des föderalistischen Prinzips für die Förderungsverwaltung bereits zu Recht anerkannt, daß *Direktförderungen* des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Länder oder Gemeinden unzulässig sind (vgl das bei WENGER, ÖZW 1983, 68 zitierte Rundschreiben des BMF GZ 013303/4-II/3/82 bezüglich *Grundsatzfragen des Förderungswesens*), so bleibt ihm nach der hier (und von WENGER) vertretenen Konzeption einer konsequenten *territorial-funktionalen* Abgrenzung der Vermögensverwaltung noch ein letzter Schritt im Sinne einer Anerkennung der (in der Praxis ohnedies bereits eingelebten) *regionalen Vollkompetenz* der Länder zu tun: Er muß seine öffentliche Vermögensgebarung (im angeführten Sinne ohne administrative Hilfsgeschäfte) auch im Bereich der Bundeskompetenzen auf Angelegenheiten begrenzen, *„die über den Interessensbereich eines Landes hinausgehen"*.

Daß dies mit der Qualität der „Bundeskompetenz" nicht notwendiger Weise verbunden ist, zeigen nicht nur die Formulierung des Kompetenztatbestandes „Stiftungs- und Fondswesen" (Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG), sondern auch die zahlreichen regionalen Förderungsgesetze und Förderungsaktionen der Länder in Bundesangelegenheiten (insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Kultur-, Sozial- und Gesundheitspolitik; vgl dazu SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983 und die Hinweise oben IV.3.d). Eine gleichzeitige Geltung der regionalen Vollkompetenz der Länder und *konkurrierender* „Durchgriffsrechte" des Bundes im Bereich der Länder kann es nämlich nach der hier vertretenen Konzeption einer verfassungsmäßigen Trennung und Entflechtung der Vermögensverwaltung von Bund und Ländern in den Bereichen Subventionen, Investitionen und Unternehmungen nicht mehr geben.

Dies bedingt nicht nur eine „Entflechtung" des derzeitigen Zustandes der Förderungsverwaltung (dazu siehe unten VIII.3), sondern auch ein Überdenken der Organisation der *Verstaatlichten Unternehmungen* und der *Vermögensverwaltung des Bundes* in den Ländern (vgl PERNTHALER 1975, 160ff): In beiden Fällen ist die Bundeskompetenz an sich noch kein Titel für eine bundesunmittelbare zentralisierte Vermögensgebarung durch den Bund („Republik") in Formen des Privatrechts (STOLZLECHNER 1983). Es müssen vielmehr auch hier zusätzliche überregionale Kriterien hinzutreten (insbesondere bei Verkehrsanlagen, Energieversorgungsunternehmen, „Monopolen", kulturellen Einrichtungen ua), um die Bundeszuständigkeit zu begründen.

Konsequenter Weise ist daher auch hier eine Entflechtung nach Sachzuständigkeiten *und* territorial-funktionalen Gesichtspunkten durchzuführen, wobei für das Verfahren ähnliche Gesichtspunkte wie für die Entflechtung der „Förderungsverwaltung" (siehe unten) gelten müßten.

Im Zusammenhang mit der hier vorgeschlagenen verfassungsmäßigen „Entflechtung" der Staatswirtschaft (Vermögensverwaltung) des Bundes nach regional-funktionalen Kriterien würde sich aber auch das Problem der *„delegierten Privatwirtschaftsverwaltung"* (*„Auftragsverwaltung"* gemäß Art 104 Abs 2 B-VG) vom föderalistischen Standpunkt entschärfen: Soweit danach wegen der überwiegend *regionalen* Bedeutung einer Vermögensverwaltung nicht ohnehin *selbständige Landeskompetenz* zu begründen wäre (zB regionaler Verkehrsverbund), müßte eine Vermögensverwaltung des Bundes in den Ländern im Hinblick auf die neue regionale Vollkompetenz der Länder jedenfalls weitgehende *Mitbestimmungsrechte* unter diesem Gesichtspunkt in Betracht ziehen. Das Verhältnis zentrale Vollkompetenz und länderweise frei delegierbare „Unterkompetenzen" – wie es derzeit im Bereich des Art 104 Abs 2 B-VG weithin herrscht – wäre danach keinesfalls mehr verfassungsmäßig zulässig, wenngleich die überregionalen Planungs- und Gestaltungsbefugnisse des Bundes grundsätzlich gewahrt bleiben müssen, weil darin ja nach der hier vertretenen Konzeption der Sinn der Bundeszuständigkeit liegen soll. Wie den Ländern und Gemeinden soll auch dem Bund die allgemeine „Privatrechtsfähigkeit" zur rechtlichen Regelung des „tertiären Finanzausgleichs" – dh für Gemeinschaftsfinanzierungen und Transfers – nicht mehr zur Verfügung stehen, sondern dafür allein die oben angeführten verfassungsrechtlichen Einrichtungen und Verfahren (VII.5) verwendet werden dürfen.

c) Kooperation durch staatsrechtliche Vereinbarungen

Geht man wie hier vom Konzept einer konsequenten Entflechtung und verfassungsrechtlich fixierten Kompetenzverteilung im Bereich der Vermögensverwaltung (außer den administrativen Hilfsgeschäften) zwischen Bund und Ländern aus, so wird einer solchen Regelung zunächst der Vorwurf der *Starrheit* und *Kooperationsfeindlichkeit* entgegengehalten werden, während gerade im wirtschaftlichen Bereich des Staatshandelns anpassungsfähige und übergreifende Strukturen der Gebietskörperschaften notwendig wären, um jeweils „ökonomisch richtige" Resultate zu er-

zielen (vgl etwa die Vorschläge von THÖNI 1978, 42ff und die allgemeinen Ausführungen zu diesem Problem, oben I.3.a). Nicht zuletzt darauf gründet sich ja die weite Anwendungsmöglichkeit und Beliebtheit privatrechtlicher Kooperations- und Organisationsformen. Auch die vereinheitlichende Wirkung des modernen Verwaltungs-, Leistungs- und Umweltgestaltungsstaates, die alle verfassungsrechtlichen Kompetenzschranken relativiert, ist zu beachten (PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 69ff; DERSELBE, Gasser-FS 1983, 505ff).

Diesen Gesichtspunkten ist jedoch bereits durch die geltenden Einrichtungen und Verfahren des *kooperativen Föderalismus* – die im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht noch erheblich verstärkt werden sollen (VI.5 und 6.d) – ausreichend Rechnung getragen (vgl PERNTHALER 1975, 215ff; DERSELBE 1978, 70ff, 119, 187, 410ff, sowie oben II.6 und 7.d). Insbesondere die Instrumente der staatsrechtlichen Vereinbarung (Art 15a B-VG) und des verwaltungsrechtlichen Vertrags (siehe oben) lassen die Errichtung gemeinsamer oder überregionaler Vermögensverwaltung (Förderung, Investition, öffentliche Unternehmungen) in Bundes- oder Landes-(Gemeinde-)Angelegenheiten in beliebigem Umfang zu und werden auch bereits in der Staatspraxis entsprechend gehandhabt (siehe die Beispiele oben V.4.b).

Es sei darauf hingewiesen, daß durch staatsrechtliche Vereinbarungen nicht nur Gemeinschaftsfinanzierungen, sondern auch abweichende Kostentragungsregelungen, kompetenzübergreifende Organisationsformen der Vermögensverwaltung (Förderungen, Investitionen, Unternehmungen) und schließlich die Rechtsgrundlage für alle Arten von privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Durchführungsbestimmungen geschaffen werden können. Im speziellen müßten die derzeit bestehenden großen *Bundesfonds* der Förderungsverwaltung (Wasserwirtschaftsfonds, ERP-Fonds, Milchwirtschaftsfonds, „Bürges" uva) und die zahllosen *„Förderungsaktionen"* des Bundes (vor allem im Bereich der Landwirtschaft) *trotz der Sachkompetenz* des Bundes daraufhin überprüft werden, ob sie ausschließlich im *gesamtstaatlichen* Interesse tätig werden oder aber überwiegend *regionale* und *lokale* Förderungsziele verfolgen. Ein Indiz dafür ist das Ausmaß der *Direktförderungen* oder der *zweckgebundenen Zuschüsse* an „nachgeordnete Gebietskörperschaften" (die ja nach der hier vertretenen Auffassung beseitigt werden sollen).

Überwiegt das zuletzt genannte *regionale (lokale)* Element der Bundesförderung, ist der betreffende Fonds oder die betreffende Förderungsaktion des Bundes – soweit sie als solche beibehalten werden soll – auf einer Vereinbarung nach Art 15a B-VG abzustützen. Keinesfalls soll aber – wie derzeit – die Tatsache, daß sich *„Maßnahmen als einheitliches Förderungsprogramm darstellen"*, die Bundeszuständigkeit für Förderungsverwaltung begründen (so § 2 des Entwurfes eines Bundesförderungsgesetzes, 606 BlgNR 13. GP; gleichlautend Pkt 1.2 der allgemeinen Rahmenrichtlinien für Förderungen aus Bundesmitteln vom 5. 5. 1977, AÖF 136; BINDER, ÖZW 1977, 77ff). Vielmehr soll umgekehrt ein derartiges „einheitliches Förderungsprogramm" nur auf Grund einer Bundeszuständigkeit mit überwiegend gesamtstaatlichem Interesse oder einer besonderen Förderungsvereinbarung nach Art 15a B-VG zulässig sein.

3. Die Entflechtung der Förderungsverwaltung

Die Neuordnung der Förderungsverwaltung nach den hier vorgeschlagenen Grundsätzen ist nach der jahrzehntelangen Herrschaft des „Transferföderalismus" und des Wildwuchses der „Privatwirtschaftsverwaltung" und gesetzloser „Förderungsaktionen" bei allen Gebietskörperschaften ein schwieriger und widerstandsreicher Prozeß über einen längeren, kaum absehbaren Zeitraum. Daß dieser Prozeß überhaupt in Gang kommt, ist nicht primär von staatsrechtlichen Zielsetzungen her zu erwarten, sondern von der zunehmenden Unübersichtlichkeit, Aufwendigkeit, Zielkonkurrenz und Ineffizienz des „Subventionsdschungels" einerseits und der drängenden öffentlichen Finanznot aller Gebietskörperschaften andererseits, die nach einer Rationalisierung und Durchforstung des gesamten Förderungswesens drängt (*Tabelle 8;* WENGER, ÖZW 1983, 65f). Es wäre zu wünschen, daß diese zunehmende Finanznot einmal mehr in der Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation den Durchbruch zu einer föderalistischen Großtat der Verwaltungsreform bringen wird (vgl die unter dem Druck der „Völkerbundanleihe" und der notwendigen Währungssanierung zustande gekommene grundlegende Staats- und Verwaltungsreform des Jahres 1925, dargestellt bei PERNTHALER, Fröhler-FS 1980, 70f).

Tabelle 8

Förderungsausgaben der Gebietskörperschaften am Beispiel Wirtschaftsförderung[1]) (Umfang 1981 in Mill S)

	Bund	Länder	Gemeinden (ohne Wien)
Ausgaben für Wirtschaftsförderung (in Mill S)	13.100	4.011	2.914
Gesamtausgaben nach Aufgabenbereichen (in Mill S)	286.102	95.262	130.396
Anteil Wirtschaftsförderung (in %)	4,5	4,2	2,2
Gesamtausgaben nach ökonomischen/volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten (in Mill S)	339.456	90.092	122.882
Anteil Wirtschaftsförderung (in %)	3,8	4,4	2,3

Quellen: Statistisches Handbuch der Republik Österreich 1983; Österreichische Wirtschafts- und Budgetzahlen 1980 bis 1984, BMF (1983).

[1]) Wegen der unterschiedlichen Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden lassen sich die Förderungsausgaben in sonstigen Bereichen nur schwer vergleichen.

a) Das Prinzip

Im Sinne aller Erkenntnisse des ökonomischen Föderalismus setzt die optimale Leistungsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung *eine klare Zurechnung von Verantwortungsbereichen und Finanzierungen* zu den einzelnen Verwaltungsträgern vor-

aus. Länder und Gemeinden müssen nicht nur zunehmend Aufgaben übertragen bekommen, sondern auch selbständige Gestaltungs- und Finanzierungsmöglichkeiten, soll das System übersichtlich und leistungsfähig bleiben.

Der Bund soll sich vermehrt auf die Erfüllung *seiner* Aufgaben konzentrieren, ohne hierfür „Hilfeleistungen" von Ländern und Gemeinden zu beanspruchen. Durch die ständigen Ausweitungen seiner Tätigkeiten in kompetenzfremden und kompetenzübergreifenden Bereichen muß er notwendiger Weise seine Kräfte zersplittern, ohne daß höhere Leistungen an die Bürger erbracht würden.

Durch Konzentration der Förderungen auf gebietskörperschaftlicher Ebene soll also *keine Einbuße an staatlichen Leistungen,* sondern im Gegenteil eine Effizienzsteigerung bei Kostensenkung erreicht werden.

b) Die Methode

Verflechtung und Vollzugsföderalismus der heutigen Förderungsverwaltung soll durch *„Entflechtungen"* bekämpft werden. Gleichzeitig wird damit ein Abbau der *Vielzahl* von Förderungsaktionen und eine kritische Prüfung der Notwendigkeit und Wirksamkeit jeder einzelnen Aktion – für sich genommen und im Zusammenwirken mit anderen – verbunden sein. Auch eine Entlastung der *rechtlichen* Förderungsbestimmungen durch Reduktion der Unzahl von Richtlinien, Erlässen, Verfahrensweisen, Kontrollen uä ist damit zu erreichen (Vereinfachung durch *Rechtsreform* und *Verringerung der Regelungsdichte*).

„Entflechtung" heißt in erster Linie eine konsequente Teilung der Zuständigkeiten nach Ebenen; Doppelspurigkeiten im selben Förderungsbereich und konkurrierende Aktionen dürfen nicht mehr geduldet werden. „Entflechtung" bedeutet aber auch, daß Gesetzgebung, Aufgabenerfüllung und Finanzierung wieder in einer Hand liegen müssen: Wer eine staatliche Leistung beschließt, muß sie grundsätzlich auch selbst finanzieren. Die Unterstützung finanzschwächerer Länder und Gemeinden darf nicht durch zweckgebundene Beiträge (Zuweisungen und Zuschüsse), sondern ausschließlich über einen nicht zweckgebundenen direkten („primären") Finanzausgleich erfolgen.

Vorbild für eine derartige Entflechtung könnte die *Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz* nach dem grundsätzlichen Regierungsbeschluß von 1979 sein, die derzeit noch im Gange ist (vgl STUDIENKOMMISSION 1979, Ergänzungsberichte und Beschlüsse des Ständerats und Nationalrates 1983/84; BIERI, ÖHW 1981, 34ff).

c) Die Organisation und Verfahrensweise der Reform

Es sollte durch *Beschluß der Bundesregierung* zunächst eine paritätisch aus allen Finanzausgleichspartnern zusammengesetzte *Studienkommission* (§ 8 Bundesministeriengesetz 1973, BGBl 389) eingerichtet werden, die den Auftrag haben soll, konkrete Vorschläge für eine Neuverteilung der Aufgaben und der Finanzierung in der Förderungsverwaltung auszuarbeiten.

Diese Kommission hat die Aufgabenkomplexe herauszugreifen, deren Entflechtung besonders notwendig erscheint und andererseits darauf Bedacht zu nehmen, daß ihre Vorschläge politisch akzeptabel und realisierbar sind. Unter diesen Gesichtspunkten muß sie offensichtlich zwei elementare *politische Voraussetzungen* der gesamten Entflechtungsaktion beachten:

- Es darf – von unwirksamen Bagatellförderungen abgesehen – keine wesentliche *Einbuße des Leistungsangebotes* an den Bürger und die Wirtschaft durch Verschiebung von Zuständigkeiten oder Finanzen geben und
- es sollen die *„Transfersalden"* der gesamten Aktion, dh die Einbußen und Zuwächse an Finanzmitteln, bei allen Gebietskörperschaften in etwa ausgeglichen werden.

Die Verfahrensweise der Kommission müßte sich an der Vorgangsweise des seinerzeitigen Komitees der LAD-Konferenz über „Reform der Förderungsverwaltung" halten und in einem ersten Arbeitsgang die *„Bestandsaufnahme der Doppel- und Mehrgeleisigkeiten im Förderungswesen"* in den einzelnen Zuständigkeitsbereichen der Bundesministerien auf den heutigen Stand bringen (siehe Forderungsprogramm 1964; PERNTHALER, Forderungsprogramm 1980, 120ff). Dabei dürfte heute – wie damals – das Schwergewicht im BM für Land- und Forstwirtschaft liegen, dazu aber eine Fülle neuer Aktionen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung in verschiedenen Ressorts als neue dringende Aufgabe der Entflechtung anzusprechen sein (SCHMIDJELL/FINK/PLUNGER/MOSER 1983, 25, 33 ua).

Die Vorschläge müßten als „Paket" jeweils ausgeglichen zusammengesetzt sein und in absehbaren Fristen durch Gesetzänderungen, Vereinbarungen und Änderungen des Finanzausgleichs realisierbar sein. Die finanziellen Konsequenzen für alle Gruppen der Gebietskörperschaften müßten klargestellt werden. Varianten für die verschiedenen politischen Entscheidungen wären vorzusehen.

Den Kommissionsberatungen müßte eine möglichst kurze Frist gesetzt werden, weil der ausschlaggebende *politische* Beratungs- und Entscheidungsprozeß erst auf dieser Grundlage beginnen könnte. Auch der politische Prozeß der Entflechtung müßte binnen einer absehbaren Frist durchgeführt werden, denn das Gesamtproblem des derzeitigen Zustandes der Förderungsverwaltung wird mit jedem weiteren Zuwarten ständig schwieriger zu lösen und zu finanzieren sein.

d) Inhaltliche Reformziele als Konsequenz der Entflechtung

Die Zentralisierung und Verflechtung der Förderungsverwaltung hat die inhaltlichen und finanziellen Probleme des hemmungslosen Wachstums der Subventionierung aller Lebens- und Gesellschaftsbereiche (vgl dazu die jährlichen *Subventionsberichte* der Bundesregierung) nur verschärft und zum Teil durch Transfers für eine gewisse Zeit verschleiert. Auch die „Entflechtung" löst diese inhaltlichen Probleme – die mit dem ständigen Wachstum des Staatsanteiles zusammenhängen – an sich noch nicht.

Sie bietet aber die Chance, daß der Bürger und Wirtschaftstreibende die Zusammenhänge zwischen ständig steigender Steuerlast und öffentlichen Darbietungen bzw Finanzierungen in „Ortsnähe" – dh in einem überschaubaren Rahmen – besser erkennen und wirklich beeinflussen kann, was gegenwärtig wegen der, selbst für den Finanzwissenschaftler unentwirrbaren Transferbeziehungen und Verantwortungsverflechtungen unmöglich ist. Kann der Bürger als Steuerzahler und Wähler bzw Abstimmer (nach dem hier zugrundeliegenden Konzept, siehe VI.8) wirklich die *politische Wahl* zwischen Förderungssystemen und ihren notwendigen Steuerbedeckungen treffen, wird sich – nach allen Erfahrungen der direkten Demokratie – sehr bald ein gesteigertes Verantwortungsbewußtsein der Bürger für *„ihre"* öffentliche Finanzordnung einstellen (MATZNER 1982, 121).

An die Stelle der ständigen Expansion des – finanziell letztlich unverantwortlichen – Verteilungsstaates soll so das verantwortungsbewußte *Abwägen* des privaten und gesellschaftlichen Leistungswillen mit der Notwendigkeit öffentlicher Finanzierung und Besteuerung, aber auch der damit untrennbar verbundenen Einschränkung durch bürokratische Vorschriften und Kontrollbefugnisse aller Art treten. Ohne einen ständig steigenden Anteil an *unbürokratischer* Bewältigung von wirtschaftlichen, kulturellen, ökologischen, sozialen und medizinischen Aufgaben durch Selbstorganisation der Bürger und ihrer freien Vereinigungen kann der moderne Staat „an den Grenzen des Wachstums" nicht mehr seine Aufgaben erfüllen (PERNTHALER, ZÖR 1984, im Druck). Die *inhaltliche Reform der Förderungsverwaltung* – für die die Entflechtung die Voraussetzung schafft – entscheidet darüber, ob diese bürgerliche Selbstorganisation gelingt oder in eine weitere Steigerung der Verstaatlichung und Zentralisierung entartet.

Nach den Grundvorstellungen dieser Untersuchung kann diese inhaltliche Entscheidung über die Zukunft der Förderungsverwaltung – und damit des Steuer- und Verteilungsstaates im ganzen – als politökonomisches Problem sinnvoll nur bei ebenenspezifischer *Verknüpfung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung* bewußt gemacht und überhaupt ernsthaft angegangen werden. Die Reform der Förderungsverwaltung bleibt auch unter diesem Gesichtswinkel mit dem Schicksal der föderalistischen *Reform der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches* – die Ausgabenverantwortung und Aufgabenverantwortung in Österreich erst wieder zusammenführen soll – untrennbar verbunden.

IX. Anhang

Änderungen des Finanzausgleiches für die Jahre 1985 bis 1988

Die vorliegende Untersuchung geht in ihren Analysen und Vorschlägen für Reformen des Finanzausgleiches vom derzeit geltenden FAG 1979 aus, das am 31. 12. 1984 außer Kraft tritt. Während des Druckes wurde über den ab 1985 geltenden Finanzausgleich eine vorläufige Einigung erzielt (18. 9. 1984), welche nur unwesentliche Änderungen des geltenden Finanzausgleiches erwarten läßt. Die Korrekturen beziehen sich entweder nur auf ziffernmäßige Veränderungen oder betreffen Detailregelungen, die in keiner Weise das System des derzeitigen FAG verändern.

So sollen etwa die *Gemeinden* für den Entfall der Gewerbekapitalsteuer durch eine Änderung des Schlüssels bei der Gewerbesteuer (Hebesatz) derart entschädigt werden, daß ihnen im Jahre 1985 voraussichtlich 450 Mill, für die restlichen drei Jahre der FAG-Periode jeweils 650 Mill S zufließen werden. Die „Festbeträge" bei den Finanzzuweisungen und Finanzzuschüssen (§§ 20 und 21 FAG) werden – außer bei den Zweckzuschüssen für Spielbankgemeinden – um 40% erhöht. Der Bund stellt Bedarfszuweisungen für Gemeinden in der Höhe von derzeit 400 Mill S in Aussicht, die auf die Länder nach der Volkszahl aufgeteilt werden. Die „Landesumlage" soll um 2,2% abgesenkt werden, wobei der Bund den Ländern den Einnahmeentfall durch Erhöhung ihrer Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben – also im „primären" Finanzausgleich – ersetzen wird. Der Vorzugsanteil der Länder Burgenland, Niederösterreich und Steiermark an der Mineralölsteuer in der Höhe von einem Viertel von 4,086% (§ 8 Abs 2 Z 7 FAG) wird aufgehoben und auf die übrigen Länder aufgeteilt (derzeit ca 100 Mill S jährlich). Die unterste Stufe des „abgestuften Bevölkerungsschlüssels" (§ 8 Abs 3 FAG) für Gemeinden unter 1000 Einwohner (1⅙) entfällt, sodaß nur mehr vier Stufen (zwischen 1⅓ und 2⅓) im abgestuften Bevölkerungsschlüssel gelten. Die Pauschalabgeltung durch den Bund an die Länder im Rahmen der „Auftragsverwaltung" (Art 104 Abs 2 B-VG) wird für den Tiefbau 10% und für den Hochbau 12% betragen (vgl dagegen die derzeitige Regelung in den Abs 2 und 3 des § 1 FAG 1979). Die Finanzausgleichsperiode soll statt sechs nur vier Jahre betragen, um den Finanzausgleichspartnern Gelegenheit zu geben, über eine Reihe wichtiger Reformvorhaben weiter zu verhandeln, über die bereits zum Teil grundsätzliche Einigung erzielt wurde. In einer Reihe von „Absichtserklärungen" und „Feststellungen" soll der Stand dieser Reformvorhaben formell in das „Finanzausgleichspaktum" aufgenommen werden.

Diese „konkretisierten Reformvorhaben" betreffen insbesondere die Zwischenvolkszählungen zwischen den Hauptzählungen alle zehn Jahre, welche das Österreichische Statistische Zentralamt angeblich frühestens ab dem Jahre 1996 durchführen könnte (wichtig für alle auf der Volkszahl aufbauenden Verteilungsschlüssel). Die „Finanzkraft"-Schlüssel gemäß § 10 FAG 1979 – auf deren Verfehltheit oben (V.3.b) hingewiesen wurde – sollen „verbreitert" werden. Die Beseitigung der Landesumlage wird gegen vollen Ersatz ins Auge gefaßt. Das Problem der

Zweitwohnsitze soll berücksichtigt werden. Eine gesetzliche Verankerung des Städte- und Gemeindebundes ist ebenso geplant wie die Umwandlung der Getränkesteuer in eine ,,umsatzsteuerähnliche" Abgabe. Die Leistungen der Statutarstädte als Bezirksverwaltungsbehörden (vgl VfSlg 9507/1982) sollen im Finanzausgleich abgegolten und die Schlüssel der Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben – die im Laufe der Zeit kompliziert und ,,irrational" (VAN DER BELLEN 1980, 75ff) geworden sind – sollen vereinfacht und vereinheitlicht werden.

Selbst unter Einbeziehung dieser ,,konkretisierten Reformvorstellungen" – die noch nicht verwirklicht, sondern nur ,,festgehalten" werden – wird der neue Finanzausgleich keine einzige wesentliche föderalistische Reform im Sinne der Vorstellungen dieser Untersuchungen verwirklichen. Weder die grundlegenden Forderungen aus dem ,,Forderungsprogramm der Bundesländer" oder gar aus den Forderungskatalogen der Vorarlberger Volksabstimmung vom 15. 6. 1980 und der Föderalismusentschließung des Tiroler Landtages vom 6. 7. 1983, noch die Reform der Förderungsverwaltung (Art 17 und 116 Abs 2 B-VG; VIII. dieser Untersuchung) oder irgendeine Änderung der grundlegend verfehlten *Systeme* von Finanzverfassung und Finanzausgleich der Zweiten Republik wurden angegangen. Alles, was erreicht werden konnte, ist die Aufrechterhaltung des finanziellen ,,status quo" (mit leichten Verbesserungen zugunsten der Gemeinden) und die Abwehr drohender finanzieller Einbußen und Verschlechterungen der Rechtslage der Länder (vgl insbesondere die Möglichkeit einseitiger konjunkturpolitischer Maßnahmen des Bundes bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Rahmen des geplanten Haushaltsverfassungsrechts).

Insgesamt zeigt das geplante FAG 1985 einmal mehr, daß aus den derzeitigen Verhandlungspositionen der Länder und Gemeinden (als ,,Agenten" des ,,Prinzipals" Bund; vgl BÖS, in: Schambeck 1980, 726; oben I.3.b) nur schwer grundlegende föderalistische Reform der österreichischen Finanzordnung zu verwirklichen sind und hier nur in einem sehr langfristigen Reformprozeß Korrekturen der in dieser Untersuchung aufgezeigten einheitsstaatlich-dezentralistischen Strukturen und Abhängigkeiten erwartet werden können. Dies ist aber die Lage der ,,pragmatisch-kooperativen" Föderalismusreform in Österreich schlechthin (PERNTHALER, ZNR 1980, 132ff). In deren Gesamtrahmen müßte allerdings die Reform der Finanzverfassung eine besondere Dynamik und Vorrangstellung gewinnen, um Bundesstaat und Gemeindeautonomie nach dem Plan der Bundesverfassung (II. Hauptstück) hier zuallererst einmal Eingang zu verschaffen.

Literaturverzeichnis

ADAMOVICH, L., Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts[5], 1. Bd, Wien 1954.

–, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts[6], Wien-New York 1971.

ADAMOVICH, L. K./FUNK, B. Ch., Allgemeines Verwaltungsrecht[2], Wien-New York 1984.

–, Österreichisches Verfassungsrecht[2], Wien-New York 1984.

ANDREAE, C. A./THÖNI, E., Polit-ökonomische Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1979, 121ff.

ANDROSCH, H., Die österreichische Finanzverfassung. Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung, Referat der Parlamentarischen Enquete am 20. 1. 1980 „Förderalistische Vielfalt in der bundesstaatlichen Einheit", 11ff.

ANTONIOLLI, W., Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954.

ARBEITSGEMEINSCHAFT der österreichischen Gemeinwirtschaft (Hg), Die österreichische Gemeinwirtschaft, Wien-München 1982.

v. ARNIM, H. H./KIRCHHOF, P., Besteuerung und Eigentum, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 39, Berlin-New York 1981, 213ff.

ATZMÜLLER, K., Die Kostentragungspflicht der einzelnen Gebietskörperschaften, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1983, 37ff.

AUCKENTHALER, K., Der Zusammenhang von Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1984, 57ff.

BADELT, Ch., Sozioökonomie der Selbstorganisation – Beispiele zur Bürgerselbsthilfe und ihre wirtschaftliche Bedeutung, Frankfurt-New York 1980 (Campus Forschung Bd 178).

BAKVIS, H., Federalism and the Organization of Political Life: Canada in Comparative Perspective, Kingston 1981.

BAUER, H., Aufgaben der Gemeinden, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 112ff.

–, Aufgabenfinanzierung der Gemeinden, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 294ff.

BAUER, H./BRANDL, T., Die Finanzlage der Gemeinden in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1982, 426ff.

BAUER, H./PALECNY, A./SCHULMEISTER, A., Aufgaben der Gemeinden, Erfüllung und Ursache der Aufgaben in österreichischen Gemeinden, Wien 1977.

BEER, M., Die Landesumlage, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1975, 428ff.

BERCHTOLD, K., Die Übertragung der Besorgung von Gemeindeaufgaben auf staatliche Behörden gemäß Art 118 Abs 7 B-VG, Juristische Blätter (JBl) 1970, 25ff.

–, Bemerkungen zur Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1970, 281ff.

–, Gemeindeaufsicht, Wien-New York 1972 (Forschungen aus Staat und Recht 19).

BERG, A., Zum Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden der nordischen Staaten, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 1980, 600ff.

BERICHT der Bundesregierung über Subventionen des Bundes im Jahre 1979, III-99 BlgNR 15. GP (Subventionsbericht).

– der Bundesregierung über Subventionen des Bundes im Jahre 1980, III-148 BlgNR 15. GP (Subventionsbericht).

– der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977.
BERNARD, P., Die Judikatur zum Förderungswesen, in: K. Wenger (Gesamtredaktion), Förderungsverwaltung, Wien-New York 1973, 273ff (Forschungen aus Staat und Recht 24).
BIERI, S., Bemerkungen zum Stand der Regionalisierungsdiskussion in der Schweiz, in: P. Joosten, K. H. v. Kaldenkerken (Hg), Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung II, Köln-Eidhoven 1976, 31ff.
–, Bundesstaatliche Aufgabenteilung und Förderalismusreform, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1981, 34ff.
BINDER, B., Die neuen Förderungsrichtlinien des Bundes, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ÖZW) 1977, 77ff.
BÖKEMAN, D./MATZNER, E., Harmonisierung von Investitionsvorhaben der Gebietskörperschaften unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Entwicklungs- und Konjunkturpolitik, Wien 1976 (Österreichische Raumordnungskonferenz Schriftenreihe Nr 9).
BÖS, D., Eine ökonomische Theorie des vertikalen Finanzausgleichs, dargestellt am österreichischen Beispiel, Zeitschrift für Nationalökonomie 30, 1970, 65ff.
–, Ökonomische Kriterien und Aufteilungsschlüssel im horizontalen Finanzausgleich, Zeitschrift für Nationalökonomie 30, 1970, 357ff.
–, Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien-New York 1971.
–, Federalism And Intergovernmental Problems Of Urban Finance, in: Institut International de Finances Publiques (Hg), Problèmes des finances publiques urbaines/Issues in Urban Public Finance, Saarbrücken 1973, 56ff.
–, Einige Gedanken zur Indexbindung von Einkommen, in: W. Wilburg-FS, Graz 1975, 41ff.
–, Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, 45ff (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd 96/I).
–, Das Finanzsystem, in: H. Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 717ff.
–, Krise des Steuerstaates, in: G. Bombach/B. Gahlen/A. E. Ott (Hg), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Tübingen 1982, 334ff (Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren Bd 11).
–, Proposition 13 And Fiscal Federalism: A Comment, Public Choice 39, 1982, 179ff.
–, Public Pricing with Distributional Objectives, in: J. Finsinger (Hg), Public Sector Economics, Berlin 1982, 171ff.
BÖS, D./GENSER, B./HOLZMANN, R., Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten (bei Österreich), in: F. Neumark/N. Andel/H. Haller (Hg), Handbuch der Finanzwissenschaft Bd IV, Tübingen 1980, 123ff.
BOMBACH, G./GAHLEN, B./OTT, A. E., Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Tübingen 1982 (Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd 11).
BOULDING, K. E./KAHN, R. L., Power and conflict in Organizations, London 1964.
BRANDL, T., Die Bedarfszuweisungen, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1978, 4ff.
BRAUNEDER, W., Zur Kompetenzlage auf dem Gebiete des Volksbildungswesens, Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 1980, 209ff.
BRAUNEDER, W./LACHMAYER, F., Österreichische Verfassungsgeschichte[3], Wien 1983.

BRECHT, A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Aufgaben, Leipzig-Berlin 1932.
BRENNAN, G./BUCHANAN, J. M., Towards a Tax Constitution for Leviathan, Journal of Public Economics 8, 1977, 255ff.
–, The Logic of Tax Limits, National Tax Journal, XXXII, 2, 1979, 11ff.
–, The power to tax, Analytical foundations of a fiscal constitution, Cambridge (London-New York-New Rochelle-Melbourne-Sydney) 1980.
–, Normative Tax Theory For a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries, in: C. E. McLure jr. (Hg), Tax assignment in federal countries, Canberra 1983, 52ff.
BRETON, A./SCOTT, A., The economic constitution of federal states, Toronto 1978.
BUCHANAN, J. M., Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Vol XL, 1950, 583ff; wieder abgedruckt in: J. M. Buchanan, Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill 1960, 170ff.
–, Fiscal Theory and Political Economy, Chapel Hill 1960, 170ff.
–, Public Finance in Democratic Process, North Carolina 1967.
–, Who should distribute what in a Federal System? in: H. M. Hochmann/G. E. Peterson (Hg), Redistribution through Public Choice, New York 1974, 22ff.
–, The Limits of Liberty, Chicago 1975.
BUCHANAN, J. M./TULLOCK, G., The Calculus of Consent, Ann Arbor, 1962.
BYDLINSKI, F., Privatrecht und umfassende Gewaltenteilung, in: W. Wilburg-FS, Graz 1975, 53ff.
COURANT, P. N./GRAMLICH, E. M./RUBINFELD, D., Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case, National Tax Journal XXXIII, 1980.
DAFFLON, B., Constitutional Implications of Federal Economic Policy: who should decide what in a Federal System?, in: P. Caroni/B. Dafflon/G. Enderle (Hg), Nur Ökonomie ist keine Ökonomie – B. M. Biucchi-FS, Bern-Stuttgart 1978, 129ff.
DAVIS, S. R., The federal Principle. A journey through time in quest of a meaning, Berkeley 1978.
DEMMELBAUER, J./PESENDORFER, W., Demokratisierung der Bezirksverwaltung², Linz 1980.
DENK, G., Der kommunale Finanzausgleich, Köln 1978 (Schriften zur Öffentlichen Verwaltung, Bd 15).
DORALT, W., Der verwaltungsrechtliche Vertrag, in: F. Ermacora/G. Winkler/F. Koja/H. P. Rill/B. Ch. Funk (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – W. Antoniolli-FS, Wien 1979, 205ff.
DORALT, W./RUPPE, H. G., Grundriß des österreichischen Steuerrechts, Bd II, Wien 1981.
DREISSIG, W. (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd 96/I).
EARLE, V. (Hg), Federalism: Infinitive Variety in Theory and Practice, Itasca 1968.
ECCHER, B., Amtshaftung und Privatwirtschaftsverwaltung, Juristische Blätter (JBl) 1983, 464ff.
ELAZAR, D., The Politics of American Federalism, Lexington 1969.
–, American federalism: A view from the states², New York 1972.
ENLOE, C. H., Ethnic Conflict and Political Development, Boston 1973.
ERFÜLLUNG von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte – siehe Rill ua.
ERMACORA, F., Österreichs Staatsvertrag und Neutralität, Frankfurt 1957.
– (Hg), Der Föderalist, Wien 1958.
–, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) – Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses samt Verfassungsentwürfen, Wien 1967.

–, Allgemeine Staatslehre (2 Bde), Berlin 1970.
–, Österreichische Verfassungslehre, Wien-Stuttgart 1970 (Studienreihe zum öffentlichen Recht und zu den politischen Wissenschaften, Bd 1).
–, Bundesverfassungsgesetznovelle 1974 – Erfüllung des Länder-Forderungsprogramms, Juristische Blätter (JBl) 1975, 22ff.
–, Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG, Wien 1979 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 12).
ERMACORA, F./KLECATSKY, H. R./RINGHOFER, K./WEILER, H., Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1957 – Eine kritische Würdigung, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1960, 169ff.
ERMACORA, F./WINKLER, G./KOJA, F./RILL, H. P./FUNK, B. Ch. (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – W. Antoniolli-FS, Wien 1979.
ESMAN, J., Ethnic Conflict in the Western World, London 1977.
ESTERBAUER, F., Der Bundesrat als Instrument eines kooperativen Föderalismus, Juristische Blätter (JBl) 1970, 565ff.
–, Demokratiereform durch Reform des Zweikammersystems, Die Republik H 3, 1972, 9ff.
–, Kriterien förderativer und konföderativer Systeme, Wien 1976.
–, Formen und Methoden transnationaler Raumplanung Europäischer Grenzregionen, Wien 1977 (Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE, Bd 3).
– (Hg), Regionalismus, Phänomen – Planungsmittel – Herausforderung für Europa, München 1978.
–, Förderalismus aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: F. Esterbauer/E. Thöni, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Wien 1981, 19ff.
ESTERBAUER, F./HERAUD, G./PERNTHALER, P. (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung, Wien 1977 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 6).
ESTERBAUER, F./THÖNI, E., Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Wien 1981.
EXPERTENKOMMISSION – siehe Bericht der Expertenkommission.

FESSLER, P., Management des Staates, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 1975, 463ff.
FINANZVERFASSUNGEN und FINANZREFORMEN im internationalen Vergleich (Österreich, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika, Kanada), Deutscher Bundestag, Drucksache V/2861.
FISCHER, H., Zur Praxis des Begutachtungsverfahrens im Prozeß der Bundesgesetzgebung, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 1972, 35ff.
FISCHER-MENSHAUSEN, H., Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: W. Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, 135ff (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd 96/I).
FLORETTA, H./SPIELBÜCHLER, K./STRASSER, R., Arbeitsrecht, Bd I – Individualarbeitsrecht; Bd II – Kollektives Arbeitsrecht, Wien 1976.
FÖDERALISMUSBERICHT(E) – siehe Institut für Föderalismusforschung.
FÖDERALISMUS-ENQUETE – siehe „Förderalistische Vielfalt".
FÖDERALISTISCHE VIELFALT in der bundesstaatlichen Einheit, Stenographisches Protokoll der Parlamentarischen Enquete des Nationalrates am 22. 1. 1980.
FORSTHOFF, E., Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Eine Untersuchung über die Bedeutung der institutionellen Garantie in den Artikeln 127 und 137 der Weimarer Verfassung, Tübingen 1931.

FREIMAN, M. P., Why Voters Support Tax Limitation Amendments: A Comment, National Tax Journal, XXXIII, 1980.
FRENKEL, M., Kooperative und andere Föderalismen, Schweizer Monatshefte H 10, 1975.
– (Hg), Föderalismus als Partnerschaft – Interdependenz und Autonomie im Bundesstaat, Bern-Frankfurt aM – Las Vegas (1977) (Schriften des Forschungsinstitutes für Föderalismus und Regionalstrukturen Nr 2).
–, Föderalismus und Bundesstaat, Bd I Föderalismus – System – Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Förderalismus, Bern-Frankfurt aM-Nancy-New York 1984.
FREY, R. L., Zwischen Föderalismus und Zentralismus – Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates (unter Mitarbeit von G. Neugebauer und M. Zumbühl), Bern-Frankfurt aM 1977 (Schriften des Forschungsinstituts für Föderalismus und Regionalstrukturen, Nr 1).
–, Ansätze zu einer langfristigen Reform der bundesstaatlichen Aufgabenverwaltung, in: S. Borner, R. L. Frey, F. Ritzmann, H. Schelbert-Syfrig, H. Siegenthaler, A. Wagner, W. Wittmann, H. Würgler, Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik, Diessenhofen 1978, 57ff.
FRIEDRICH, C. J., Trends of Federalism in Theory and Practice, New York 1968.
FRÖHLER, L., Gedanken zur Ausweitung der Gemeindeautonomie – Referat der Parlamentarischen Enquete am 20. 1. 1980 „Föderalistische Vielfalt in der bundesstaatlichen Einheit", 19ff.
FRÖHLER, L./OBERNDORFER, P., Die Gemeinde im Spannungsfeld des Sozialstaates, Linz 1970 (Schriftenreihe „Kommunale Forschung in Österreich" 1).
–, Recht und Organisation der Kommunalwirtschaft, Linz 1974 (Schriftenreihe „Kommunale Forschung in Österreich" 16).
– (Hg), Das österreichische Gemeinderecht – Sammlung der gemeinderechtlichen Vorschriften Österreichs mit Erläuterungen, Linz 1980.
FUNK, B. Ch., Die Übertragung von Angelegenheiten der örtlichen Straßenpolizei auf Bundespolizeibehörden, Juristische Blätter (JBl) 1971, 184ff.
–, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung, Wien 1980 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 17).
– (Hg), Die Besorgung öffentlicher Aufgaben durch Privatrechtssubjekte – Rechtsprobleme der Ausgliederungen des Staates in Form von privatrechtlich organisierten Rechtsträgern ohne imperium, Wien 1981.
FUNK, B. CH./PERNTHALER, P., Verfassungsfragen des land- und forstwirtschaftlichen Informationswesens, Wien 1982 (Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, H 45).

GALLENT, K., Gemeinde und Verfassung – Eine Analyse des kommunalen Organisationsrechts, Graz 1978 (Grazer Rechts- und Staatswissenschaftliche Studien, Bd 36).
GANTNER, M., Überlegungen zu den Begriffen „Finanzkraft" und „Finanzbedarf" im FAG 1973: Kritik und Reformansätze, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 316ff.
–, Ausgewählte Aspekte einer Ziel- und Wirkungsanalyse von intragovernmentalen Transferzahlungen (IGT), in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 439ff.
–, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und der Gemeinden, Wien 1978 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 7).
GANTNER, M./THEURL, E., ‚Finanzkraft' und ‚Finanzbedarf', Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1977, 1ff.

GASSNER, W., Das Schuldverhältnis im Verwaltungsrecht, in: F. Ermacora/G. Winkler/F. Koja/H. P. Rill/B. Ch. Funk (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – W. Antoniolli-FS, Wien 1979, 133ff.
GERLOFF, W., Die Finanzgewalt im Bundesstaat, Frankfurt 1948.
GRAF, K., Der kommunale Finanzausgleich – ein potentielles Steuerungsinstrument, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 1977, 345ff.
GREWAL, B./MATHEWS, R., Federalism, Locational Surplus, and the Redistributive Role of Subnational Governments, Canberra 1983 (53 Reprint Series, The Australian National University, Centre for Research on Federal Financial Relations).
GREWAL, B./WILTSHIRE, K./BALMER, C., Towards Adaptive Federalism. Advisory Council for Inter-government Relations, Information Paper No 9, Canberra 1981.
GROISS, W./SCHANTL, G./WELAN, M., Betrachtungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit (Slg 1972), Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1975, 365ff.

HALL, R. L., Ethnic Autonomy-Comparative Dynamics, New York 1979.
HALLER, H., Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleiches, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1960, 47ff.
HAMILTON, A./MADISON, J./JAY, J., The Federalist, Hallowell 1837; deutsche Veröffentlichung: F. Ermacora (Hg), Der Föderalist, Wien 1958.
HANGARTNER, Y., Bundesstaat im Wandel, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, NF Bd 97, 1978, 379ff.
HANSELITSCH, A., Die Stellung der Gemeinden im österreichischen Finanzausgleich, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1978, 160ff.
HANUSCH, H., Erfüllung von Staatsaufgaben im Föderalismus, in: P. Bohley/G. Tolkemitt (Hg), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns – H. Haller-FS, Tübingen 1979, 359ff.
HAYEK, F. A., Law, Legislation and Liberty, vol 3, The political order of a free people, Chicago 1979.
HEAD, J. G., Financial Equality in a Federation: A Study of the Commonwealth Grants Commission in Australia, Finanzarchiv NF Bd 26, 1967, 470ff.
HEDTKAMP, G., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied-Berlin 1968.
HENGSTSCHLÄGER, J., Ausgleichsabgaben als spezifisches Instrument der Wirtschaftslenkung, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ÖZW) 1974, 68ff.
–, Überlegungen zur Reform des Haushaltsverfassungsrechts, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), 1980, 113ff.
HETTLAGE, K. M., Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 14, Berlin 1956.
HICKS, U., Federalism. Failure and success, London 1978.
HÖSS, P., Grundzüge des Auskunftsrechtes in der Förderungsverwaltung, in: K. Wenger (Gesamtredaktion), Förderungsverwaltung, Wien-New York 1973, 235ff (Forschungen aus Staat und Recht 24).
HOFMANN, F./TIEBER, H. (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie, Wien oJ (1981).
HUBER, H., Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht (ÖZÖR) 1968, 247ff.
HUNDEGGER, B., Die Gemeinde und ihre Wirkungsbereiche, Wien 1971.

INFORMATION des Bundesministeriums für Finanzen, Österreichische Wirtschafts- und Budgetzahlen 1980 bis 1984, Wien 1983.

INSTITUT für Föderalismusforschung (Hg), Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich, Wien; 1. Bericht 1975/76 (1977); 2. Bericht 1977 (1978); 3. Bericht 1978 (1979); 4. Bericht 1979 (1980); 5. Bericht 1980 (1982); 6. Bericht 1981 (1982); 7. Bericht 1982 (1983).
INTERNATIONALES INSTITUT für Nationalitätenrecht und Regionalismus (Hg), Regionalismus in Europa – Bericht über eine wissenschaftliche Tagung, Brixen (Südtirol) – 30. 10. bis 3. 11. 1978, Bd 1 und 2, München 1981.
INTEREG – siehe Internationales Institut.
IPSEN, H. P., Öffentliche Subventionierung Privater, Köln 1956.
–, Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 25, Berlin 1967, 257ff.

JAAG, T., Die Zweite Kammer im Bundesstaat, Zürich 1976.
JELLINEK, G., Allgemeine Staatslehre[3], Berlin 1914 (Neudruck: 1966 Bad Homburg-Berlin-Zürich).
JENNY, K., Mittelbeschaffung als öffentliche Aufgabe am Beispiel des Stadtstaates Basel, in: G. Müller/R. A. Rhinow/G. Schmidt/L. Wildhaber (Hg), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel – K. Eichenberger-FS, Basel-Frankfurt aM 1982, 719ff.
JOHNSON, N., Kommunale Selbstverwaltung in Großbritannien, Der Landkreis 1983, 229ff.

KAHN, R. L./BOULDING, K. E. (Hg), Power and Conflict in Organizations, London 1964.
KALKBRENNER, H., Rechtseinheit – ein Wert per se? Ein Plädoyer für den Rechtsföderalismus, in: Bayerischer Anwaltverband e. V. (Hg), Über Rechtsanwaltschaft, Gericht und Recht – F. Ostler-FS, Stuttgart-München-Hannover 1983, 40ff.
KANIAK, J., Die Effizienz der Wirtschaftsförderung als Problem des Finanzausgleichs, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 189ff.
KATHREIN, I., Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich, Wien 1983 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 29).
KAUFMANN, E., Neuordnung des Finanzausgleichs und des Finanzsystems, in: Die Reichsreform Bd I, Bund zur Erneuerung des Reiches, Berlin 1933, 324ff.
KELLER, T., Finanzausgleich I, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd III, Tübingen 1961, 541ff.
KELSEN, H., Die Bundesexekution. Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundesstaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundes-Verfassung, in: Festgabe F. Fleiner, Tübingen 1927, 127ff.
–, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Mitbericht – Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 5, Berlin-Leipzig 1929, 30ff.
KELSEN, H./FROEHLICH, G./MERKL, A., Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien-Leipzig 1922.
KIRCHHOF, P., Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1983, 505ff.
KIRSCH, G. (Hg) (unter Mitarbeit von J. THEILER), Föderalismus, Stuttgart-New York 1977 (Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Bd 5).
–, Föderalismus – Die Wahl zwischen intrakollektiver Konsenssuche und interkollektiver Auseinandersetzung, in: W. Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, 9ff (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd 96/I).

KLECATSKY, H. R., Allgemeines österreichisches Verwaltungsrecht – Eine Buch- und Lagebesprechung, Juristische Blätter (JBl) 1954, 473ff und 503ff.
–, Die Köpenickiade der Privatwirtschaftsverwaltung, Juristische Blätter (JBl) 1957, 333ff.
–, Was verlangt der Rechtsstaat heute?, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1967, 113ff.
–, Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen, Wien 1967.
–, Föderalismus und Gerichtsbarkeit, Juristische Blätter (JBl) 1969, 13ff.
–, Die Funktion des Gesetzes im modernen demokratischen Rechtsstaat, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV) 1970, 169ff.
–, Die föderalistischen Strukturelemente der österreichischen Gerichtsbarkeit, in: E. Hellbling, T. Mayer-Maly, R. Marcic (Hg), Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung Bd II, Salzburg-München 1970, 157ff.
–, Europäischer Regionalismus und Raumplanung, Juristische Blätter (JBl) 1972, 241ff.
–, Das österreichische Bundesverfassungsrecht², Wien 1973.
–, Schischulkompetenzen in die Hand der Gemeinden, Innsbruck 1977 (Verfassungsgutachten – Wissenschaftliche Schriftenreihe des Institus für Fremdenverkehrsforschung, Bd 3).
KLECATSKY, H. R./MORSCHER, S., Das österreichische Bundesverfassungsrecht³, Wien 1982.
KLEMA, K., Die österreichische Finanzverfassung (Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien), Wien 1983.
KLOSE, A., Ein Weg zur Sozialpartnerschaft – Das österreichische Modell, Wien 1970.
KNEMEYER, F.-L., Gemeindefreiheit – Kommunale Selbstverwaltung – als Stütze der Demokratie, in: F. Esterbauer, H. Kalkbrenner, M. Mattmüller, L. Roemheld (Hg), Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa – A. Gasser-FS, Berlin 1983, 285ff.
KNEUCKER, R./WELAN, M., Zur Entwicklung des Gleichheitsgrundsatzes in Österreich, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 1975, 5ff.
KNOLL, R./MAYER, A., Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis – Staat, Interessenverbände, Parteien und die politische Wirklichkeit, Wien-Köln-Graz 1976.
KOELLREUTTER, O., Deutsches Verfassungsrecht. Ein Grundriß³, Berlin 1938.
–, Deutsches Staatsrecht, Stuttgart-Köln 1953.
KÖTTGEN, A., Sachverantwortung als verfassungsrechtlicher Maßstab des Finanzausgleichs, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1953, 358ff.
KOHLMAIER, H./PLÖCHL, G., Die öffentliche Hand als Unternehmer, 3. Teil, Wien 1963.
KOJA, F., Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, Wien-New York 1967 (Forschungen aus Staat und Recht 1).
–, Die Vertretung der Länderinteressen im Bund, in: E. Hellbling, T. Mayer-Maly, R. Marcic (Hg), Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung, Bd I, Salzburg-München 1969, 9ff.
–, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: E. Hellbling, T. Mayer-Maly, H. Michsler (Hg), Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung, Bd III, Salzburg 1974, 61ff.
–, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, St Pölten 1975.
–, Die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch Private, in: F. Ermacora, G. Winkler, F. Koja, H. P. Rill, B. Ch. Funk (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht, W. Antoniolli-FS, Wien 1979, 439ff.
–, Gemeindeverbände und Bundesverfassung, Salzburg 1979.
KOLB, E., Katastrophenbekämpfung, Juristische Blätter (JBl) 1961, 573ff.
–, Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips – Gutachten 2. Österreichischer Juristentag, Bd I, 3. Teil 1964.

KOLLER, H., Die Finanzgewalt im System der staatlichen Funktionenordnung, in: G. Müller, R. A. Rhinow, G. Schmid, L. Wildhaber (Hg), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel – K. Eichenberger-FS, Basel-Frankfurt aM 1982, 507ff.
KOPP, F. O., Die Leistungsfähigkeit des Bundesstaates, in: H. Wiesflecker, R. Novak, F. O. Kopp, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Wien 1977, 357ff.
KORINEK, K., Selbstverwaltung in Gemeinden und Kammern – ein Abgrenzungsversuch, Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht (ZAS) 1967, 65ff.
–, Verfassungsrechtliche Gedanken zu einem Energieplan, Energiewirtschaft in Österreich, Montan-Rundschau, Sonderheft 1968, 19ff.
–, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Wien-New York 1970.
–, Die kommunale Wirtschaftstätigkeit im Rechtsstaat, in: H. Bonin, E. Lang, H. G. Knitel (Hg), E. Kolb-FS, Innsbruck 1971, 203ff.
–, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, Bericht – Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 39, Berlin-New York 1981, 7ff.
KUBIN, E., Die Gemeindeaufgaben und ihre Finanzierung. Das zentrale Problem der Kommunen, Linz 1972 (Schriftenreihe „Kommunale Forschung in Österreich" 8).

LAGER, A., Bundesstaat und Finanzverfassung, ihr Einfluß auf das Steuerwesen, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1954, 308ff.
LALANDE, G., In Defence of Federalism. A View from Quebec, Toronto 1978.
LANG, E., Bundesrat und Mißtrauensvotum, Juristische Blätter (JBl) 1969, 207ff.
–, Bemerkungen zur sogenannten „Auftragsverwaltung" in Österreich, in: H. v. Bonin, E. Lang, H. G. Knitel (Hg), E. Kolb-FS, Innsbruck 1971, 217ff.
–, Problemorientierte Verwaltung, in: M. Fischer, R. Jakob, E. Mock, H. Schreiner (Hg), Dimensionen des Rechts – R. Marcic-GS, Berlin 1974, 811ff.
–, Raumordnung, Multifunktionalität und Verwaltungsstruktur, Berichte zur Raumforschung und Raumplanung (BerRF und RPl) 1975, H 2, 3ff.
–, Der Föderalismus in Österreich, Koreferat, Verhandlungen 6. Österreichischer Juristentag (ÖJT) 1976, Bd II/3. Teil, Wien 1978, 36ff.
LEHMBRUCH, G., Proporzdemokratie, Tübingen 1967 (Recht und Staat H 335/336).
LEHNE, F., Wien, Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip, in: H. Lentze, P. Putzer (Hg), E. C. Hellbling-FS, Salzburg 1971, 361ff.
LEHNER, G., Die Ausgaben zur Wirtschaftsförderung, in: G. Lehner, K. Socher, Ausgabenintensität öffentlicher Aufgaben, Wien 1982, 72ff.
LEHNER, G./SOCHER, K., Ausgabenintensität öffentlicher Aufgaben, Wien 1982.
LIJPHART, A., Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration², New Haven 1980.
LOEBENSTEIN, E., Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips, Referate und Diskussionsbeiträge, Verhandlungen 2. Österreichischer Juristentag (ÖJT) 1964, Bd II/3. Teil, Wien 1964, 7ff.

v. MALCHUS, V., Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Bonn 1975 (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd 39/40).
MARCIC, R., Die Stellung der Zweiten Kammer in den modernen Bundesstaaten, Juristische Blätter (JBl) 1960, 139ff.
MARSCHALL, K., Zur Errichtung von Bundesbehörden nach Art 102 Abs 4 B-VG, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1971, 477ff und 507ff.

MATHEWS, R., Fiscals Equalisation in Australia: The Methodology of the Grants Commission, Finanzarchiv NF Bd 34, 1975/76, 66ff.
–, (Hg), Regional disparities and economic development, Canberra 1981 (Centre for Research on Federal Financial Relations).
MATSCHER, F., Auf der Suche nach einer Rechtsform für die grenzüberschreitende Regionalpolitik, in: R. Gönner (Hg), Stimmen zur Zeit – H. Lechner-FS, Salzburg 1978, 169ff.
MATZKA, M., Organisationskreation in der österreichischen Verwaltungsrechtsordnung, Juristische Blätter (JBl) 1980, 505ff.
MATZNER, E. (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977.
–, Zum Begriff „Öffentliche Aufgabe", in: ders (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 8.
–, Ausgabenintensität von „öffentlichen Aufgaben", in: ders (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 16ff.
–, Politische Theorie des Föderalismus, in: ders (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 21ff.
–, Öffentliches Ausgabenwachstum bei föderativer Einnahmen- und Ausgabenorganisation, in: ders (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 48ff.
–, Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: H. Fischer (Hg), Das politische System in Österreich, Wien 1982³, 429ff.
–, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Wien 1982.
MAUNZ, T./DÜRIG, G./HERZOG, R., Grundgesetz – Kommentar, München (Loseblattsammlung – 3 Bde).
MAYER, H./RILL, H. P./FUNK, B. Ch./ WALTER, R., Neuerungen im Verfassungsrecht – Bundesstaat und Rechtsstaat in den Verfassungsnovellen 1974 und 1975, Wien 1976.
MAYR, H., Die Stellung Wiens als Land und Gemeinde im österreichischen Finanzausgleich, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1978, 169ff.
–, Der geschröpfte Städter – Die Finanzausgleichsstory, Wien 1984.
Mc WHINNEY, E., Quebec and the Constitution 1960–1978, Toronto 1979.
–, Canada and the Constitution 1979–1982: Patriation and the Charter of Rights, Toronto 1982.
MEIRER, G., Partnerschaft im Finanzausgleich, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1979, 145ff.
MELICHAR, E., Buchbesprechung von P. Schachner-Blazizek, Finanzausgleich in Österreich, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (ÖZÖR) 1970, 416f.
MERKL, A., Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien-Berlin 1927.
METZ, H.-G., Der Ausgleich von Finanzkraft- und Bedarfsunterschieden im föderalistischen Staat, Frankfurt aM 1979.
MIEHSLER, H., Demokratisierung der Bezirksverwaltung, in: A. Merkl, A. Verdroß, R. Marcic, R. Walter (Hg), H. Kelsen-FS, Wien 1971, 141ff.
–, Grundsätze und Ziele der internationalen Raumordnung in Bezug auf Österreich, Wien 1977 (Österreichische Raumordnungskonferenz – Schriftenreihe Nr 10).
MORSCHER, S., Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer, Wien 1978 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 8).
–, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, Gutachten, Verhandlungen 8. Österreichischer Juristentag (ÖJT) 1982, Bd I/1. Teil B, Wien 1982.

MORSCHER, S./SMEKAL, Ch., Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982 (Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, hg von der Bundeswirtschaftskammer, H 8).
MOSER, H., Regionalmodell Aichfeld-Murboden, in: H. Abele, E. Nowotny, S. Schleicher, G. Winckler (Hg), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1982, 377ff.
MÜLLER, H., Zur Problematik des Finanzausgleichs zwischen Oberstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat, Archiv für öffentliches Recht (AÖR) 1958, 25ff.
MUSGRAVE, R. A., The Theory of Public Finance, London 1959.
–, Fiscal Systems, New Haven 1969.
MUSGRAVE, R. A./MUSGRAVE, P. B., Public Finance in Theory and Practice, New York et al, 1973.
MUSHKIN, S. J. (Hg), Proposition 13 and its consequences for Public Management, Cambridge/Massachusetts 1979.
MYRBACH-RHEINFELD, F., Grundriß des Finanzrechtes, München-Leipzig 1906.

NAWIASKY, H., Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.
NEIDHART, L., Föderalismus in der Schweiz, Zürich 1975.
NEUHOFER, H., Handbuch des Gemeinderechts – Organisation und Aufgaben der Gemeinden Österreichs, Wien-New York 1972 (Forschungen aus Staat und Recht 22).
NEUMARK, F., Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Dreißig (Hg), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, 165ff (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd 96/I).
NISKANEN, W., Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.
NOVAK, R., Das 2. Verstaatlichungsgesetz in der neueren Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1971, 309ff.
–, Ist ein „Vollzugsföderalismus" noch föderalistisch?, in: H. Wiesflecker, R. Novak, F. Kopp, Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Wien 1977 (Föderalismus-Studien, Bd 1).
–, Die Problematik der Abgrenzung der Hoheitsverwaltung von der sogenannten Privatwirtschaftsverwaltung, in: F. Ermacora, G. Winkler, F. Koja, H. P. Rill, B. Ch. Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht – W. Antoniolli-FS, Wien 1979, 61ff.
–, Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung – Eine Abgrenzung im Spannungsfeld zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsreform, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1979, 1ff.
–, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: H. Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 111ff.
NOVAK, R./SUTTER, B./HASIBA, G. D. (Hg), Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Wien-Köln-Graz 1982 (Föderalismus-Studien, Bd 3).
NOWOTNY, E., Ökonomische Analyse der Formen und Erfordernisse der Aufgabenfinanzierung, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 243ff.
–, Anmerkungen zum neuen Finanzausgleich, Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (WiSo) 1979/4, 119ff.
NOZICK, R., Anarchy, State and Utopia, New York 1974.

OATES, W. E., The Theory of Public Finance in a Federal System, The Canadian Journal of Economics I, 1968, 37ff.

–, Fiscal Federalism, New York 1972.
– (Hg), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington-Toronto 1977.
OBERMANN, G., Zur Diskussion über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel im österreichischen Finanzausgleich, Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 1981, 531ff.
OBERNDORFER, P., Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit, Linz 1971.
–, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1972, 529ff.
–, Zur Leistungspflicht des daseinsvorsorgenden Staates, in U. Floßmann (Hg), Rechtsgeschichte und Rechtsdogmatik – H. Eichler-FS, Wien-New York 1977, 433ff.
–, Bürgerbeteiligung in der Gemeinde, in: P. Pernthaler (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wien 1980, 50ff (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 15).
ÖHLINGER, T., Das Problem des verwaltungsrechtlichen Vertrags, Salzburg 1974 (Salzburger Universitätsschriften – Grundfragen von Staat und Recht, Bd 13).
–, Die föderative Verfassung Österreichs, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1978, 897ff.
–, Verträge im Bundesstaat, Wien 1978 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 9).
–, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat, Wien 1982 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 24).
–, Verfassungsgerichtsbarkeit und parlamentarische Demokratie, in: H. Schäffer, K. König, K. Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht – E. Melichar-FS, Wien 1983, 125ff.
ÖHLINGER, T./MATZKA, M., Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 1975, 445ff.
OERTZEN, H. J./THIEME, W. (Hg), Die kommunale Gebietsreform, 13 Bde, Baden-Baden 1979 bis 1983.
ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (Hg), Erster Raumordnungsbericht, Wien 1975; Zweiter Raumordnungsbericht, Wien 1978; Dritter Raumordnungsbericht, Wien 1981 (Österreichische Raumordnungskonferenz-Schriftenreihe Nr 8, 14 und 27).
ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT (Hg), Gebarungsübersichten 1980 (Bundesländer, Gemeindeverbände und Gemeinden), Wien 1982.
– (Hg), Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, XXXIV. Jg NF 1982, Wien 1982.
OLSON, M., The Principle of „Fiscal Equivalence": The Division of Responsabilities among different Levels of Government, The American Economic Review, Vol 59, 1969, 479ff.
OSSENBÜHL, F., Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: Ch. Starck (Hg), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz – Festgabe 25 Jahre Bundesverfassungsgericht, Tübingen 1976, Erster Band – Verfassungsgerichtsbarkeit, 458ff.

PARLAMENTARISCHE ENQUETE – siehe „Föderalistische Vielfalt"
PATZIG, W., Der „allgemeine Lastenverteilungsgrundsatz" des Art 106 Abs 4 Nr 1 des Grundgesetzes – Prolegomena zu einer Reform der Finanzverfassung der Bundesrepublik, Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR) 1961, 245ff.
PEACOCK, A. T., Fiscal means and Political ends, in: M. Peston, B. Cony (Hg), Essays in Honour of Lionel Robbins, London 1972, 82ff.
PELINKA, A., Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft, Wien 1981 (Studien zur österreichischen und internationalen Politik, Bd 4).

PERNTHALER, P., Über Begriff und Standort der Leistenden Verwaltung in der österreichischen Rechtsordnung, Juristische Blätter (JBl) 1965, 57ff.
–, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Gutachten, Verhandlungen 3. Österreichischer Juristentag (ÖJT) 1967, Bd I/3. Teil, Wien 1967.
–, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (ÖZÖR) 1969, 361ff.
–, Umfassende Landesverteidigung – Eine verfassungsdogmatische und verfassungspolitische Grundlagenuntersuchung für den Bundesstaat Österreich, Wien-New York 1970 (Forschungen aus Staat und Recht 14).
–, Über Geltung und Anwendbarkeit des zweiten Verstaatlichungsgesetzes, in: H. Bonin, E. Lang, H. G. Knitel (Hg), E. Kolb-FS, Innsbruck 1971, 297ff.
–, Ist die landesgesetzliche Festlegung eines Wirkungskreises der Zivil- und Strafgerichte gemäß Art 15 Abs 9 B-VG eine ,,Mitwirkung von Bundesorganen" im Sinne des Art 97 Abs 2 B-VG?, Juristische Blätter (JBl) 1972, 68ff.
–, Raumordnung und Verfassung I, Wien-New York 1975.
–, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation, Wien 1976 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 1).
–, Organisationsformen und Verfahren grenzüberschreitender Planung in europäischen Grenzgebieten, in: H. Kipp, F. Mayer, A. Steinkamm (Hg), Um Recht und Freiheit – F. A. v. d. Heydte-FS, Berlin 1977, 1107ff.
–, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Wien 1977 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 4).
–, Entscheidungsbesprechung zu VfSlg 8215/1977, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ÖZW) 1978, 123ff.
–, Raumordnung und Verfassung II, Wien-New York 1978.
–, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates, Wien 1979 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 14).
–, Direkte Demokratie und Föderalismus, in: ders (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wien 1980, 9ff (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 15).
– (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden, Wien 1980 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 15).
–, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, Wien 1980 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 19).
–, Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, in: P. Oberndorfer/H. Schambeck (Hg), Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft – L. Fröhler-FS, Berlin 1980, 69ff.
–, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang – Die ,,Forderungsprogramme der österreichischen Bundesländer" als Versuch systemimmanenter Erneuerung des Bundesstaates aus den Ländern (1956 bis 1980), Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte (ZNR) 1980, 132ff.
–, Ist Mitbestimmung verfassungsrechtlich meßbar? Eine Analyse der Entscheidung des BVerfG über das Mitbestimmungsgesetz, Berlin 1980 (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd 376).
–, Der Landesamtsdirektor als ,,Leiter des inneren Dienstes" des Amtes der Landesregierung, JBl 1982, 337ff.

–, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts, Wien 1982 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 27).
– (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung, Wien 1982 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 23).
–, Föderalismus als moderner Weg interregionaler Aufgabenteilung, in: F. Esterbauer/H. Kalkbrenner/M. Mattmüller/L. Roemheld (Hg), Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa – A. Gasser-FS, Berlin 1983, 505ff.
–, Die arbeitsrechtlichen Rechtsetzungsbefugnisse im Lichte des Verfassungsrechts, in: W. Schwarz/K. Spielbüchler/O. Martinek/K. Grillberger/P. Jabornegg (Hg), Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsordnung – R. Strasser-FS, Wien 1983, 3ff.
–, Der moderne Staat an den Grenzen des Wachstums, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht (ÖZÖR) 1984, 115ff.
PERNTHALER, P./ESTERBAUER, F., Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und als staatstheoretisches Problem, Montfort 1973/2-3, 128ff.
PERNTHALER, P./KATHREIN, I./WEBER, K., Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes, Wien 1982 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 26).
PERNTHALER, P./PURTSCHELLER, M., Die Gemeinde im Spannungsfeld von privatrechtlicher Vertragsbindung und öffentlich-rechtlicher Aufgabenerfüllung, Juristische Blätter (JBl) 1979, 281ff.
PERNTHALER, P./WEBER, K., Über die Rechtslage auf dem Gebiete der Vollziehung des Volksbildungswesens, Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 1979, 458ff.
–, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich, Wien 1979 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 13).
–, Bundesverfassung und Föderalismus – Bemerkungen zum Stand der theoretischen und politischen Diskussion um das föderalistische Baugesetz der österreichischen Verfassung, Der Staat 1982, 576ff.
–, Versteinerung von Landeskompetenzen? Ein Beitrag zur Auslegung von Art 15 Abs 1 B-VG, in: H. Schäffer/K. König/K. Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht, E. Melichar-FS, Wien 1983, 149ff.
–, Landesbürgerschaft und Bundesstaat – Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern, Wien 1983 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 28).
PERNTHALER, P./WIMMER, N., Die unteren Verwaltungseinheiten in Westeuropa – Eine verwaltungswissenschaftliche Typologie, Die Verwaltung 1982, 301ff und 435ff.
PESENDORFER, W., Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung, Wien 1981 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 22).
PETZ, P., Gemeindeverfassung 1962, Graz-Köln 1965.
PFAUNDLER, R., Der Finanzausgleich in Österreich, Wien 1931.
–, System des Finanzausgleichs in Österreich – Auf Grund der Neuordnung im Jahr 1934, Wien 1935.
–, „Reichsgaue" oder Bundesländer? Die Furche 49, 1946.
–, Gedanken über die zukünftige Gestaltung des österreichischen Finanzausgleiches, Graz 1947.
–, Staatsrechtliche Fragen im österreichischen bundesstaatlichen Finanzausgleich, Juristische Blätter (JBl) 1948, 361ff.
–, Bundesstaat oder Einheitsstaat. Für die Rückkehr zu den Grundsätzen von 1938, Die Presse Nr 21 vom 27. 5. 1950.

–, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58², Wien 1958.
PLÖCHL, G., Wann kommt die Straßenbau AG?, in: L. Adamovich/P. Pernthaler (Hg), Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit – H. R. Klecatsky-FS, 2. Teilband, Wien 1980, 759ff.
POHMER, D. (Hg), Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin 1980 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd 96/II).
POPITZ, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.
PREUSS, H., Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften – Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie, Berlin 1889.
PRITCHETT, C. H., The American Constitutional System, New York 1963.
PURTSCHER, M., Die Organisationshoheit und der Behördenbegriff in der mittelbaren Bundesverwaltung, Juristische Blätter (JBl) 1980, 337ff.

RACK, R. (Hg), Landesverfassungsreform, Wien-Köln-Graz 1982 (Studien zur Politik und Verwaltung, Bd 3).
RASCHAUER, B., Grenzen der Wahlfreiheit zwischen den Handlungsformen der Verwaltung im Wirtschaftsrecht, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ÖZW) 1977, 1ff.
RAUMORDNUNGSBERICHT – siehe Österreichische Raumordnungskonferenz.
RAWLS, J., A Theory of Justice, Cambridge/Massachusetts 1971.
REAGAN, M. D., The New Federalism, New York 1972.
REINBERG, P., Drei Jahre Praxis mit Vereinbarungen nach Art 15a B-VG, Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 1978, 109ff und 252ff.
REISINGER, K., Zur Frage der Bedarfszuweisungen, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1959, 3ff.
REITER, E., Reform des Bundesrates, Wien 1983 (Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts für politische Grundlagenforschung, Heft 3).
RIKER, W. H., Federalism. Origin, Operation, Significance, Boston-Toronto 1964.
RILL, H. P., Gliedstaatsverträge, Wien-New York 1972 (Forschungen aus Staat und Recht 17).
–, Abschluß, Transformation und Durchsetzung von Verträgen gemäß Art 15a B-VG, in: H. Mayer/H. P. Rill/B. Ch. Funk/R. Walter, Neuerungen im Verfassungsrecht – Bundesstaat und Rechtsstaat in den Verfassungsnovellen 1974 und 1975, Wien 1976, 27ff.
RILL, H. P./PUCK, E./SCHÄFFER, H./KOPPENSTEINER, H.-G., Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Privatrechtssubjekte, Wien 1972 (o. J.) (Schriftenreihe der Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft 22).
RILL, H. P./SCHÄFFER, H., Die Rechtsnormen für die Planungskoordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung – Stand und Entwicklungsmöglichkeiten, Wien 1975 (Österreichische Raumordnungskonferenz-Schriftenreihe Nr 6).
–, Investitionsplanung und Raumordnung – Möglichkeiten der Aufstellung von Investitionsprogrammen und ihrer Abstimmung mit Raumordnungskonzepten, Wien 1979 (Österreichische Raumordnungskonferenz-Schriftenreihe Nr 18).
ROMER, T./ROSENTHAL, H., Voters versus Bureaucrats: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy, Quarterly Journal of Economics, Vol 93, 1979.
ROSS, S. A., The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: American Economic Review 63, 1973, Papers and Proceedings, 134ff.
–, Equilibrum and Agency – Inadmissible Agents in the Public Agency Problem, in: American Economic Review, 69, 1979, Papers and Proceedings, 308ff.

RUPPE, H. G., Die Ausnahmebestimmungen des Einkommensteuergesetzes – Probleme der Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung bei den „Steuerbegünstigungen" der österreichischen Einkommensteuer, Wien 1971 (Schriften zum österreichischen Abgabenrecht, Bd 6).
–, Das Abgabenerfindungsrecht der österreichischen Bundesländer, in: W. Wilburg-FS, Graz 1975, 323ff.
–, Raumordnung und Umweltschutz – Gutachten, Verhandlungen 6. Österreichischer Juristentag (ÖJT) 1976, Bd I/1. Teil B, Wien 1976.
–, Finanzverfassung im Bundesstaat, Wien 1977.
–, Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 227ff.
–, Instrumente und Rechtsprobleme der autonomen Einnahmenbeschaffung durch Länder und Gemeinden, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 325ff.
–, Erscheinungsformen und Rechtsprobleme des stillen Finanzausgleichs, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 329ff.
–, Transfers aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 382ff.
–, Stabilitätspolitischer Auftrag und Aufgabenverteilung im Bundesstaat (aus juristischer Sicht), Quartalshefte der Girozentrale 1978, 77ff.
–, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, Gutachten, Verhandlungen 8. Österreichischer Juristentag (ÖJT) 1982, Bd I/1. Teil A, Wien 1982.
–, Die Sonderabgabe von Kreditunternehmungen, Auslegungsfragen und verfassungsrechtliche Problematik, 2. Teil, Österreichische Steuer-Zeitung (ÖStZ) 1983, 186ff.

SAUSGRUBER, H., Das Vorarlberger Finanzrecht, Bregenz 1977.
SCHACHNER-BLAZIZEK, P., Finanzausgleich in Österreich, Graz 1967.
SCHÄFFER, H., Mittelfristige Finanzplanung als Rechtsproblem. Ein Beitrag aus rechtsvergleichender und rechtspolitischer Sicht, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1978, 77ff.
–, Die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung und das Gesetz, in: F. Ermacora/G. Winkler/F. Koja/H. P. Rill/B. Ch. Funk (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – W. Antoniolli-FS, Wien 1979, 253ff.
–, Staatsaufgaben und Finanzbeziehungen, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg 1980, 67ff (Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie Sonderpublikationen, Bd Nr 31).
–, Dienstrechtliche Homogenität im Bundesstaat, in: H. Schäffer/K. König/K. Ringhofer (Hg), Im Dienst an Staat und Recht – E. Melichar-FS, Wien 1983, 371ff.
SCHAMBECK, H., Österreichs Sportförderung im Lichte des Rechts- und Bundesstaates, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1968, 113ff.
–, Verwaltungsrecht im Dienste der Wirtschaft – Rechtsfragen zu den Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung in Österreich, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1969, 169ff.
–, Der Bundesrat der Republik Österreich, Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JÖR) 1977, 215ff.
SCHARPF, F. W./REISSERT, B./SCHNABEL, F. (Hg), Politikverflechtung I, Kronberg/Ts 1976.
–, Politikverflechtung II, Kronberg/Ts 1977.
SCHINDLER, D., Die Bundessubvention als Rechtsproblem, Aarau 1952.

SCHMID, K., Versuch über die schweizerische Nationalität, in: Aufsätze und Reden, Zürich 1957, 9ff.
SCHMIDJELL, R., Die Wirtschaftspolitik der Bundesländer, Wien 1976 (Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Heft 27).
SCHMIDJELL, R./FINK, K./PLUNGER, W./MOSER, H., Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Wien 1983 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 30).
SCHMIDT-BLEIBTREU, B./KLEIN, F, GG. Kommentar zum Grundgesetz, 4. Auflage, Neuwied-Darmstadt 1977 (Finanzwesen, 884ff).
SCHMITT, C., Der Hüter der Verfassung², Berlin 1969.
SCHMITZ, G., Der Landeshauptmann und die Geschäftsordnung der Landesregierung, Juristische Blätter (JBl) 1973, 607ff.
–, Der Landesamtsdirektor, Entstehung und Entwicklung, Wien 1978 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 11).
SCHMITZ, W., Die Währung – eine offene Flanke staatlicher Verfassungsordnung, Wien 1983 (Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer).
SCHMÖLDERS, G., Finanzpolitik², Berlin-Heidelberg-New York 1965.
SCHNUR, R., Politische Entscheidung und räumliche Interessen, Die Verwaltung 1970, 257ff.
SCHÖNBÄCK, W., Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 29ff.
–, Zusammenfassende Analyse der Struktur und Entwicklung der Ausgaben des öffentlichen Sektors, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 200ff.
SCHWAB, W./LEHNER, G., Budgetrecht und Budgetpolitik der Länder, Wien 1981.
SCHWARZER, S., Gemeindewirtschaft und Gemeindeverfassung. Die verfassungsgesetzliche Garantie der freien wirtschaftlichen Betätigung und ihre Grenzen, Wien 1980 (Arbeitshefte der Wirtschaftsuniversität Wien, Reihe Rechtswissenschaft 11).
–, Der Einsatz des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht (I), Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ÖZW) 1982, 110ff.
–, Der Einsatz des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht (II), Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ÖZW) 1983, 8ff.
SCOTT, A., The Economic Goals of Federal Finance, Public Finance/Finance Publiques XIX, 1964, 241ff. (Wieder abgedruckt: Wirtschaftliche Ziele einer föderativen Finanzwirtschaft, in: H. C. Recktenwald [Hg], Finanztheorie, Köln-Berlin 1969, 120ff.)
SEIPELT, A., Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und seine Existenzberechtigung, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1978, 262ff.
SMEKAL, Ch., Die Finanzwirtschaft intermediärer Gruppen, Innsbruck 1969.
–, Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichen Finanzausgleichs, in: E. Hellbling/T. Mayer-Maly/H. Miehsler (Hg), Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III, Salzburg-München 1974, 174ff.
–, Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977.
–, Die Einnahmenstruktur der Länder, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 266ff.
–, Operationalisierung eines intergovernmentalen Transferbegriffes für den Finanzausgleich und Quantifizierung alternativer Nettotransfersalden, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 410ff.

–, Finanzausgleich – Föderalismus – Gemeindeautonomie, in: A. Khol/A. Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1978, München-Wien 1979, 371ff.
–, Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG), Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: D. Pohmer (Hg), Probleme des Finanzausgleichs II, Berlin 1980, 151ff (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd 96/II).
–, Diskussionsbeitrag in der Parlamentarischen Enquete am 20. JÄNNER 1980 ,,Föderalistische Vielfalt in der bundesstaatlichen Einheit", 60f.
SMEKAL, Ch./THÖNI, E., Analyse der Ausgaben der Bundesländer, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 90ff.
STÄDTEBUND (Hg), Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die österreichischen Gemeinden, Wien 1979 (Schriften des Österreichischen Städtebundes).
STEIN, E., Staatsrecht[8], Tübingen 1982.
STOLZLECHNER, H., Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat, Wien 1982 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 25).
STUDIENKOMMISSION für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen; Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bern 1979 (hg v Bundesamt für Justiz).
SUBVENTIONSBERICHT – siehe ,,Bericht"
SUTTNER, R., VfGH bestätigt abgestuften Bevölkerungsschlüssel!, Österreichische Gemeinde-Zeitung (ÖGZ) 1982, 2f.
THEILER, J., Föderalismus – Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik. Zur ökonomisch optimalen Struktur kollektiver Entscheidungsverfahren, Bern-Frankfurt-Las Vegas 1977.
THÖNI, E., Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1974, 31ff.
–, Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt?, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1975, 181ff.
–, Ökonomische Theorie des Föderalismus, in: E. Matzner, Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 23ff.
–, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich, Wien 1978 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 10).
–, Polit-ökonomische Probleme der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1979, 121ff.
–, Föderalismus aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: F. Esterbauer/E. Thöni, Föderalismus und Regionalismus in Theorie und Praxis, Wien 1981, 67ff.
–, Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus – im Druck.
TIEBOUT, Ch. M., A pure theory of local expenditures, Journal of Political Economy, Vol 64, 1956, 416ff.
–, An Economic Theory of Fiscal Decentralisation, in: National Bureau of Economic Research, Public Finances: Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961, 79ff.
TULLOCK, G., Federalism: Problems of Scale, Public Choice, Vol VI, 1969, 19ff.
ULSENHEIMER, K., Untersuchungen zum Begriff ,,Finanzverfassung", Stuttgart 1969 (Beiträge zur Erforschung der wirtschaftlichen Entwicklung, Heft 13).
UNTERLAGEN zur Volksabstimmung am 15. Juni 1980 über die Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates, Amt der Vorarlberger Landesregierung 1980.

USTERI, M., Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954.
–, Das Konzept eines modernen menschengerechten Gemeinwesens, in: U. Häfelin/W. Haller/D. Schindler (Hg), Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie, W. Kägi-FS, Zürich 1979, 401ff.
–, Das Verhältnis von Staat und Recht zur Wirtschaft in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 1981.
–, Die Unverwechselbarkeit der schweizerischen Eidgenossenschaft und die Grundnormen für die Revision und Auslegung der Bundesverfassung, in: U. Häfelin/W. Haller/G. Müller/D. Schindler (Hg), H. Nef-FS, Zürich 1981, 299ff.
VAN DER BELLEN, A., Zur Entwicklung des Finanzausgleichs in Österreich, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, Salzburg 1980, 74ff (Schriftenreihe des Landespressebüros, Serie Sonderpublikationen, Bd Nr 31).
VERBINDUNGSSTELLE der Bundesländer (Hg), Österreichische Finanzwirtschaft – Entwicklung 1972 bis 1981, Wien 1984.
VERFASSUNGSENTWURF der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977.
WACKE, G., Das Finanzwesen der Bundesrepublik, Tübingen 1950.
WALLNER, L., Die öffentliche Hand als Unternehmer, 2. Teil: Umfang der öffentlichen Unternehmertätigkeit in Österreich, Wien 1963.
WALTER, R., Der Bundesrat, Entwicklung – Rechtsstellung – Wirksamkeit – Reform, in: E. Hellbling/T. Mayer-Maly/R. Marcic (Hg), Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung, Bd I, Salzburg-München 1969, 199ff.
–, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972.
WEBER, K., Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung, in: F. Esterbauer/G. Heraud/P. Pernthaler (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung, Wien 1977, 51ff (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 6).
–, Kriterien des Bundesstaates – Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs, Wien 1980 (Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 18).
–, Die mittelbare Bundesverwaltung (im Druck).
WEILER, H., Demokratie, Bundesstaat und Subventionen – Gestaltende Prinzipien, Wirtschaftspolitische Blätter (WiPolBl) 1959, 127ff.
–, Die Aufsicht des Bundes im übertragenen Vollziehungsbereich der Länder, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW) 1961, 1ff.
WEILER, H. J., Die getrennte Tragung der Ausgaben gemäß Art 106 Abs 4 Nr 1 Grundgesetz im Verhältnis zur Verwaltungskompetenz der Länder, Diss, Würzburg 1967.
WELAN, M., Grundsatzgesetzgebung und Ausführungsgesetzgebung, in: E. Hellbling/T. Mayer-Maly/H. Miehsler (Hg), Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung, Bd III, Salzburg-München 1974, 9ff.
WELAN, M./GUTKNECHT, B., Selbstverwaltung, in: F. Ermacora/G. Winkler/F. Koja/H. P. Rill/B. Ch. Funk (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – W. Antoniolli-FS, Wien 1979, 389ff.
WENGER, K., Die öffentliche Unternehmung – Ein Beitrag zur Lehre von der Wirtschaftsverwaltung und zur Theorie des Wirtschaftsverwaltungsrechts, Wien-New York 1969 (Forschungen aus Staat und Recht 10).
–, Zur Problematik der österreichischen „Selbstbindungsgesetze", in: Wirtschaft und Verfassung in Österreich – F. Korinek-FS, Wien 1972, 189ff.
– (Gesamtredaktion), Förderungsverwaltung, Wien-New York 1973 (Forschungen aus Staat und Recht 24).

–, Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffes, in: ders (Gesamtredaktion), Föderungsverwaltung, Wien-New York 1973, 15ff (Forschungen aus Staat und Recht 24).
–, Territoriale Zuständigkeitskriterien in der Förderungsverwaltung?, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (ÖZW) 1983, 65ff.
WENGER, K./HÖSS, F., Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 53ff.
WENGER, K./HÖSS, F./FRANZ, A., Verwaltungswissenschaftliche Analyse der Ausgaben nach Funktionen und Ebenen, in: E. Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 123ff.
WENGER, K./WEBER, W./WINKLER, G., Beiträge zum österreichischen Wirtschaftsverwaltungsrecht, Wien 1962.
WERNER, L., Selbstverwaltung und Bundesverfassung, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1950, 437ff.
–, Selbstverwaltung und Bundesverfassung, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 1951, 157ff.
WILHELM, G., Die Vertretung der Gebietskörperschaften im Privatrecht, Wien-New York 1981 (Forschungen aus Staat und Recht 54).
WILLE, E., Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubesinnung?, Finanzarchiv N. F. Bd 35, 1976, 95ff.
WIMMER, N., Die neue Burgenländische Landesverfassung, in: L. Adamovich/P. Pernthaler (Hg), Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit – H. R. Klecatsky-FS, Wien 1980, 1065ff.
WINKLER, G., Staat und Verbände – Mitbericht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 24, Berlin 1966, 34ff.
–, Delegation und Devolution gemeindlicher Angelegenheiten nach Art 118 Abs 7 B-VG, Juristische Blätter (JBl) 1973, 13ff.
WISSGOTT, F. X., Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik, Wien 1973.
WITTMANN, H., Die bundesstaatliche Problematik des Subventionsrechts, in: K. Wenger (Gesamtredaktion), Förderungsverwaltung, Wien-New York 1973, 365ff (Forschungen aus Staat und Recht 24).
WITTMANN, W., Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen Körperschaften, in: H. Haller/G. Hauser/H. Schelbert-Syfrig (Hg), Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1973, 157ff.
WOLNY, E., Zur Dynamik des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 1978, 449ff.
WUST, H. F., Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft, Göttingen 1981.
ZEHETNER, F., Reformen der Kommunen und Regionen in Europa, Linz 1982 (Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Bd 61).
ZIMMERMANN, H., Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, Finanzarchiv NF Bd 32, 1973/74, 1ff.
ZIMMERMANN, H./HENKE, K. D., Einführung in die Finanzwissenschaft², München 1978.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck,
unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler.

1 Peter Pernthaler, DIE ZUSTÄNDIGKEITSVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN AUF DEM GEBIETE DER VERWALTUNGSORGANISATION

2 Theo Öhlinger, DER BUNDESSTAAT ZWISCHEN REINER RECHTSLEHRE UND VERFASSUNGSREALITÄT

3 Felix Ermacora, ÖSTERREICHISCHER FÖDERALISMUS. VOM PATRIMONIALEN ZUM KOOPERATIVEN BUNDESSTAAT

4 Peter Pernthaler, DIE KOLLEGIALBEHÖRDEN MIT RICHTERLICHEM EINSCHLAG

5 Martin Usteri, DIE FUNKTION DER REGIERUNG IM MODERNEN FÖDERALISTISCHEN STAAT

6 Fried Esterbauer – Guy Heraud – Peter Pernthaler (Hrsg.), FÖDERALISMUS ALS MITTEL PERMANENTER KONFLIKTREGELUNG

7 Manfried Gantner, DER ABGESTUFTE BEVÖLKERUNGSSCHLÜSSEL ALS PROBLEM DER LÄNDER UND GEMEINDEN

8 Siegbert Morscher, RECHTLICHE PROBLEME BEI DER SCHAFFUNG INNERSTAATLICHER GRENZÜBERSCHREITENDER EINRICHTUNGEN UND ORGANE DURCH DIE ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER

9 Theo Öhlinger, VERTRÄGE IM BUNDESSTAAT

10 Erich Thöni, PRIVATWIRTSCHAFTSVERWALTUNG UND FINANZAUSGLEICH

11 Georg Schmitz, DER LANDESAMTSDIREKTOR

12 Felix Ermacora, DIE BUNDESSTAATLICHE KOSTENTRAGUNG GEMÄSS § 2 F-VG

13 Peter Pernthaler – Karl Weber, THEORIE UND PRAXIS DER BUNDESAUFSICHT IN ÖSTERREICH

14 Peter Pernthaler, DIE STAATSGRÜNDUNGSAKTE DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER. EINE STAATSRECHTLICHE UNTERSUCHUNG ÜBER DIE ENTSTEHUNG DES BUNDESSTAATES

15 Peter Pernthaler (Hrsg.), DIREKTE DEMOKRATIE IN DEN LÄNDERN UND GEMEINDEN

16 Peter Häberle, KULTURVERFASSUNGSRECHT IM BUNDESSTAAT

17 Bernd-Christian Funk, DAS SYSTEM DER BUNDESSTAATLICHEN KOMPETENZVERTEILUNG IM LICHTE DER VERFASSUNGSRECHTSPRECHUNG

18 Karl Weber, KRITERIEN DES BUNDESSTAATES. EINE SYSTEMATISCHE, HISTORISCHE UND RECHTSVERGLEICHENDE UNTERSUCHUNG DER BUNDESSTAATLICHKEIT DER SCHWEIZ, DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICHS

19 Peter Pernthaler, DAS FORDERUNGSPROGRAMM DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER

20 Wilhelm Kundratitz (Hrsg.), STAAT, RECHT, POLITIK. EINE BEFRAGUNG JUGENDLICHER ZUM BILDUNGSHINTERGRUND

21 Siegbert Morscher, LAND UND PROVINZ. VERGLEICH DER BEFUGNISSE DER AUTONOMEN PROVINZ BOZEN MIT DEN KOMPETENZEN DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER

22 Wolfgang Pesendorfer, DER INNERE DIENSTBETRIEB IM AMT DER LANDESREGIERUNG

23 Peter Pernthaler (Hrsg.), DEZENTRALISATION / SELBSTORGANISATION ALS THEORETISCHES PROBLEM UND PRAKTISCHE ERFAHRUNG

24 Theo Öhlinger, DIE ANWENDUNG DES VÖLKERRECHTS AUF VERTRÄGE IM BUNDESSTAAT

25 Harald Stolzlechner, REPUBLIK – BUND – LAND. FRAGEN DER VERMÖGENSAUFTEILUNG IN EINEM BUNDESSTAAT

26 Peter Pernthaler – Irmgard Kathrein – Karl Weber, DER FÖDERALISMUS IM ALPENRAUM. VORAUSSETZUNGEN, ZUSTAND, AUSBAU UND HARMONISIERUNG IM SINNE EINES ALPENREGIONALEN LEITBILDES

27 Peter Pernthaler, LAND, VOLK UND HEIMAT ALS KATEGORIEN DES ÖSTERREICHISCHEN VERFASSUNGSRECHTS

28 Peter Pernthaler – Karl Weber, LANDESBÜRGERSCHAFT UND BUNDESSTAAT. DER STATUS DES LANDESBÜRGERS ALS KRITERIUM DES BUNDESSTAATES UND MASS-STAB DER DEMOKRATIE IN DEN LÄNDERN

29 Irmgard Kathrein, DER BUNDESRAT IN DER ERSTEN REPUBLIK. STUDIE ÜBER DIE ENTSTEHUNG UND DIE TÄTIGKEIT DES BUNDESRATES DER REPUBLIK ÖSTERREICHS

30 Richard Schmidjell – Karl Fink – Werner Plunger – Hans Moser, REGIONALPOLITIK DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER

31 Siegbert Morscher (Hrsg.), FÖDERALISTISCHE SOZIALPOLITIK

32 Josef Werndl, DIE KOMPETENZVERTEILUNG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN. IHRE AUSGANGSLAGE, ENTWICKLUNG UND BEDEUTUNGSVERSCHIEBUNG AUF DER GRUNDLAGE DES BUNDES-VERFASSUNGSGESETZES VON 1920

33 Peter Pernthaler, ÖSTERREICHISCHE FINANZVERFASSUNG. THEORIE-PRAXIS-REFORM

34 Peter Pernthaler, DIE ROLLE DER LÄNDER IN DER UMFASSENDEN LANDESVERTEIDIGUNG

35 Christian Smekal – Manfried Gantner, DIE ÖFFENTLICHE FINANZWIRTSCHAFT IN ÖSTERREICH

Universitäts-Verlagsbuchhandlung GmbH.
WILHELM BRAUMÜLLER · 1092 Wien, Servitengasse 5.