



NEUORDNUNG DER KOMPETENZVERTEILUNG IN ÖSTERREICH

*Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe
für Fragen der Neuordnung
der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung
(Strukturreformkommission)*

NEUORDNUNG DER KOMPETENZVERTEILUNG IN ÖSTERREICH

Hans-Georg Ruppe

NEUORDNUNG DER BUNDESSTAATLICHEN KOMPETENZVERTEILUNG TEILBEREICH FINANZVERFASSUNG

	Seite
Inhaltsübersicht	
Vorbemerkung	292
Abschnitt I: Rechtsvergleichender Überblick	294
I. Bundesrepublik Deutschland	294
A. Finanzierungsverantwortung	294
B. Ertragshoheit	295
C. Gesetzgebungshoheit	298
D. Horizontaler Finanzausgleich	300
E. Verwaltung	301
F. Beurteilung	301
II. Schweiz	302
III. Vereinigte Staaten von Amerika	305
IV. Kanada	306
Abschnitt II: Allgemeine Überlegungen zur Neuordnung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens	307
A. Grundsätze einer bundesstaatlichen Finanzverfassung	307
B. Gegenwärtiges System	312
	289

	Seite
C. Kritik	315
D. Inhaltliche Alternativen: Umgestaltung der Abgabenverteilung	316
E. Prozedurale Alternativen	319

Abschnitt III: Das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 — kritische Analyse und Reformvorschläge	326
--	-----

§ 1 F-VG	326
1. Rechtslage	326
2. Beurteilung	327
3. Vorschläge	331

§ 2 F-VG	333
1. Rechtslage	333
2. Beurteilung	338
3. Vorschläge	340

§ 3 F-VG	341
1. Rechtslage	341
2. Beurteilung	341
3. Vorschläge	344

§ 4 F-VG	351
1. Rechtslage	351
2. Beurteilung	351
3. Vorschläge	353

§ 5 F-VG	354
1. Rechtslage	354
2. Beurteilung	354
3. Vorschläge	357

§ 6 F-VG	358
1. Rechtslage	358
2. Beurteilung	358
3. Vorschläge	360

290

§ 7 F-VG	360
1. Rechtslage und Beurteilung	360
2. Vorschläge	364

§ 8 F-VG	364
1. Rechtslage	364
2. Beurteilung	369
3. Vorschläge	370

§ 9 F-VG	371
1. Rechtslage	371
2. Beurteilung	371
3. Vorschläge	372

§ 10 F-VG	372
1. Rechtslage	372
2. Beurteilung	372
3. Vorschläge	372

§ 11 F-VG	373
1. Rechtslage	373
2. Beurteilung und Vorschläge	373

§§ 12 und 13 F-VG	373
1. Rechtslage	373
2. Beurteilung	375
3. Vorschläge	377

Abschnitt IV: Ergebnisse und Vorschläge

A. Ergebnisse — Grundfragen	378
B. Ergebnisse — F-VG 1948	380
C. Vorschläge — Grundfragen	383
D. Vorschläge — Detailfragen	385
E. Struktur einer Neuordnung der Finanzverfassung	389

291

Vorbemerkung

Der Teilbereich Finanzverfassung hat die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens zum Gegenstand. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Kompetenzfragen einerseits im Bereich der Kostenantragung, andererseits der Einnahmenbeschaffung und -verteilung. Das Gutachten bezieht sich somit vom Normenbestand her gesehen im wesentlichen auf das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, Teile I—III, auf die die Kompetenzverteilung im Bereich des Finanzwesens regelnden Artikel des B-VG und auf die die Kompetenzverteilung betreffenden Vorschriften des FAG. Ausgeklammert sind die Regelungen über das Haushaltsrecht sowie über die Vermögens- und Schuldengebarung der Gebietskörperschaften.

Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung hat an sich nur die Beziehungen zwischen Bund und Ländern zum Gegenstand. Von dieser Vorstellung geht auch § 1 F-VG aus. Inhaltlich bezieht hingegen das F-VG auch die Gemeinden in den Regelungsbereich ein. Da die Gemeinden von der Verfassung als Gebietskörperschaften und Träger der öffentlichen Verwaltung anerkannt sind, ist ihre Berücksichtigung im Gutachten nicht nur gerechtfertigt, sondern notwendig.

Im übrigen beschränkt sich das Gutachten auf die Finanzierung der Gebietskörperschaften. Die Finanzierung anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften ist, auch soweit sie aus Mitteln der Gebietskörperschaften erfolgt, traditionellerweise nicht Gegenstand finanzverfassungsrechtlicher oder finanzausgleichsrechtlicher Normen. Diese Abgrenzung wird auch hier beibehalten. Eine Ausnahme wird für die *Gemeindeverbände* gemacht, die schon derzeit Adressaten einzelner Bestimmungen des F-VG sind. Die gelegentlich aufgeworfene Frage, ob nicht zumindest die Sozialversicherungsträger in die Finanzverfassung einbezogen werden sollten, wird hier nicht aufgegriffen; sie müßte wegen ihrer Komplexität gesondert diskutiert werden.

Das Gutachten bietet in Abschnitt I. einen rechtsvergleichenden Überblick über die Lösung der finanzverfassungsrechtlichen Probleme in anderen Bundesstaaten, wobei der Schwerpunkt auf der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz liegt. Das Ziel dieses Teiles ist es, alternative Lösungsansätze, deren Vorteile und Probleme in die Diskussion einzubringen. Abschnitt II. behandelt Grundfragen einer föderalistischen Finanzverfassung; er zeigt auf, welchen Prinzipien diese gehorchen sollte; ob die österreichische Finanzverfassung diesen Anforderungen entspricht und welche Alternativen in Betracht kommen. Abschnitt III. ist einer kritischen Analyse des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 gewidmet. Hierbei werden die einzelnen Vorschriften des F-VG in einem Dreischritt untersucht: Zunächst wird der Inhalt der Vorschrift vorgestellt, wobei gegebenenfalls auf

Interpretationsergebnisse der höchstgerichtlichen Judikatur, des Schrifttums und auf allfällige Interpretationsdivergenzen Bedacht genommen wird. Im zweiten Schritt (Beurteilung) sind die rechtsdogmatischen, systematischen und auch rechtspolitischen Probleme und Mängel aufzuzeigen. Im letzten Schritt (Vorschläge) sollen Verbesserungen und Alternativen erörtert werden. Soweit erforderlich, ist hiebei jeweils auch auf die Regelungen des FAG zurückzugreifen. — Abschnitt IV. beinhaltet die Schlußfolgerungen. Zunächst werden die Ergebnisse der Abschnitte II. und III. zusammengefaßt. Anschließend werden darauf aufbauend Reformvorschläge erarbeitet, die einestels Grundsatzentscheidungen betreffen, andernteils konkrete Aussagen zur Reform des F-VG beinhalten. Abschließend wird der Versuch gemacht, die Struktur eines neuen F-VG zu skizzieren.

Paraphrasiert ohne nähere Angaben beziehen sich auf das F-VG 1948.

ABSCHNITT I: RECHTSVERGLEICHENDER ÜBERBLICK

I. BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die verfassungsrechtliche Regelung des Finanzwesens findet sich im Grundgesetz in Abschn X, Art 104a—115.

A. FINANZIERUNGSVERANTWORTUNG

Die Finanzierungsverantwortung ist in Art 104a GG iS des Konnexitätsgrundsatzes (Adhäsionsprinzips) geregelt: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“.

Die Vorschrift ist formal erst durch die Finanzreform 1969 eingefügt worden, war aber inhaltlich im wesentlichen schon vorher geltendes Verfassungsrecht (Art 106 Abs 4 Nr 1 GGaF).¹⁾

Die Vorschrift wird einhellig in dem Sinn interpretiert, daß damit auf die Verwaltungszuständigkeit (und nicht auf die Gesetzgebungskompetenz) abgestellt wird. Da nach Art 83 GG die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit auszuführen haben, trifft sie demgemäß auch die Finanzierungsverantwortung für diese Tätigkeit.²⁾

Soweit die Länder hingegen im Auftrag des Bundes handeln (Bundesauftragsverwaltung; nach GG vorgesehen fakultativ im Bereich der Verteilung — Art 87b, Kernenergie — Art 87c und des Luftverkehrs — Art 87d, sowie zwingend bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen und Autobahnen — Art 90), hat der Bund als weisungsbefugte Gebietskörperschaft den sich daraus ergebenden Sachaufwand (Zweckaufwand) zu tragen (Art 104a Abs 2 GG). Die Kosten der für die Auftragsverwaltung eingesetzten Landesbehörden und Landeseinrichtungen (Verwaltungsausgaben) tragen hingegen die Länder (Art 104a Abs 5).

Eine Sonderregel sieht Art 104a Abs 3 GG für sog Geldleistungsgesetze vor. Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren (speziell kommen in Betracht Sozialtransfers, wie Wohnung, Sparprämien, Ausbildungsförderung) und von den Ländern ausgeführt werden, können (abweichend vom oben geschilderten Grundsatz) bestimmen, daß die Geldleistungen ganz

¹⁾ Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart etc 1966 (Troeger-Gutachten), in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart etc 1966 (Troeger-Gutachten), 51.

²⁾ Troeger-Gutachten, 52; *Vogel/Kirchhof*, in: Kommentar zum Grundgesetz (Bonner Kommentar), Zweitaufgabe, Art 104a, Rz 54 ff; *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd II, München 1980, 1138; *Fischer-Menshausen*, in: von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd 3, München 1978, 628.

oder zum Teil vom Bund getragen werden. Sieht das Gesetz vor, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates.

Eine weitere Ausnahme vom Grundsatz der eigenen Kostentragung enthält Art 104a Abs 4 GG: Danach ist der Bund ermächtigt, sich unter bestimmten Voraussetzungen an der Finanzierung von bedeutsamen Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zu beteiligen. Dies gilt nur für Investitionen, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Details sind durch Bundesgesetze (mit Zustimmung des Bundesrates) oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln. Die Auslegung dieser Begriffe bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Soweit Investitionen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes dienen (Konjunkturankurbelung), kommen grundsätzlich alle Investitionsbereiche (auch Schulen, Theater etc) in Betracht. Investitionen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft müßten hingegen einen Wirtschaftsbezug haben; der Ausgleich unterschiedlicher Lebensverhältnisse allein wäre nicht ausreichend.³⁾ Auf die Vorschrift gestützt wurden in der bundesdeutschen Praxis unter anderem folgende gesetzliche Regelungen:

- das 2. Wohnungsbaugesetz
- das Städtebauförderungsgesetz
- das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
- das Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser.

Unabhängig davon, ob die Vorschriften nun klare oder weniger klare Grenzen ziehen, ist festzuhalten, daß die Finanzierung fremder Aufgaben nach der deutschen Verfassungslage einer konkreten verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedarf. Eine allgemeine Zuständigkeit des einfachen Gesetzgebers zur Durchbrechung des Konnexitätsgrundsatzes besteht nicht.

B. ERTRAGSHOHEIT

Im Bereich der Einnahmenbeschaffung unterscheidet auch das Grundgesetz zumindest inhaltlich zwischen Gesetzgebungshoheit, Ertragshoheit und Verwaltungshoheit. Da die Gesetzgebungshoheit letztlich von der Ertragshoheit abhängt, ist es — entgegen dem Aufbau des Grundgesetzes — systematisch zweckmäßig, zunächst die Ertragshoheit (Art 106 GG) zu betrachten.

³⁾ *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 4. Aufl., Stuttgart 1977, 893 f.

Anders als im österreichischen F-VG wird die Ertragshoheit im GG nicht zunächst mit einer abstrakten Abgabentypologie verknüpft, sondern direkt mit Steuern oder Steuerarten, die aus dem einfachgesetzlichen Rechtsbestand übernommen werden. Art 106 GG teilt die Erträge der einzelnen Steuern unmittelbar auf Bund und Länder, zum Teil auch auf die Gemeinden auf.

Dem Bund steht — abgesehen von dem Ertrag der Finanzmonopole — danach das Aufkommen folgender Abgaben zu (entspricht dem Typus der ausschließlichen Bundesabgaben):

- Zölle
- Verbrauchsteuern, soweit sie nicht den Ländern oder Gemeinden zustehen oder Gemeinschaftssteuern sind
- Straßengüterverkehrssteuer (inzwischen ausgelaufen)
- Kapitalverkehrssteuern, Versicherungssteuer, Wechselsteuer
- einmalige Vermögensabgaben und Lastenausgleichsabgaben
- Ergänzungsabgabe zur ESt und KSt (seit 1975 nicht erhoben)
- Abgaben im Rahmen der EG (vor allem Abschöpfungen)

Den Ländern steht das Aufkommen folgender Steuern zu (Art 106 Abs 3 GG):

- Vermögensteuer
- Erbschaftsteuer
- KFZ-Steuer
- Verkehrssteuern, soweit sie nicht dem Bund zukommen oder Gemeinschaftssteuern sind (zB Grunderwerbsteuer, Feuerschutzsteuer, Lotteriesteuer)
- Biersteuer
- Abgabe von Spielbanken

Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen dem Bund und den Ländern gemeinsam zusteht, sind die fiskalisch wichtigsten Abgaben, nämlich die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer (Art 106 Abs 3 GG). Die Beteiligung am Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommen wird dabei durch das Grundgesetz selbst fixiert (je 50% für Bund und die Gesamtheit der Länder, wobei jedoch aus der ESt vorher ein Gemeindeanteil auszuscheiden ist; s unten). Die Anteile an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgesetzt. In der Praxis handelt es sich um befristete Finanzausgleichsgesetze. Die Aufteilungsgrundsätze legt zwar schon das Grundgesetz selbst fest, allerdings bloß in einer sehr vagen Form. ⁴⁾ Art 106

⁴⁾ Hierzu Art 106 Abs 3. Interpretationsdifferenzen sind damit vorprogrammiert; vgl Fischer-Menshausen, aaO, 686.

Abs 4 enthält überdies eine Revisionsklausel: die Anteile an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.

Werden den Ländern durch Bundesgesetz zusätzliche Ausgaben auferlegt oder Einnahmen entzogen, so kann die Mehrbelastung durch Bundesgesetz, das wieder der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auch mit Finanzzuweisungen des Bundes ausgeglichen werden, wenn sie auf einen kurzen Zeitraum begrenzt sind (Art 106 Abs 4 GG).

Die Gemeindeinnahmen basieren im wesentlichen auf drei Säulen: Zum ersten erhalten die Gemeinden einen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der im einzelnen durch Bundesgesetz festzusetzen ist. Der Gemeindeanteil beträgt derzeit (Steueränderungsgesetz 1979, BGBl I 1849) 15%. Im Ergebnis bedeutet dies, daß das Aufkommen der Einkommensteuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Verhältnis 42,5 zu 42,5 zu 15 aufgeteilt wird. Nach Art 106 Abs 5 GG kann das betreffende Bundesgesetz auch bestimmen, daß die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil der Einkommensteuer festsetzen. Eine solche Ermächtigung ist bisher nicht ausgesprochen worden. Zum zweiten steht den Gemeinden das Aufkommen der Realsteuern zu (Art 106 Abs 6 GG; Realsteuergarantie); gemeint sind damit Grundsteuer und Gewerbesteuer. Das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern steht ebenfalls den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden steht hinsichtlich der Realsteuern verfassungsrechtlich das Recht der Hebesatzbestimmung im Rahmen der Gesetze zu. Durch Bundesgesetz (Zustimmung des Bundesrates erforderlich) können Bund und Länder jedoch durch eine Umlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Die sog GewSt-Umlage ist der Ausgleich für die Beteiligung der Gemeinden am ESt-Aufkommen und bedeutet praktisch die Einbeziehung der Gewerbesteuer in den Steuerverbund. ⁵⁾

Schließlich steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein durch Landesgesetz zu bestimmender Hundertsatz des Landesanteils am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zu. Überdies kann die Landesgesetzgebung bestimmen, ob und inwieweit das Aufkommen von Landessteuern den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zufällt.

Die Gemeindeverbände erhalten zum einen einen Anteil am Länderanteil der Gemeindesteuern (fixiert durch Landesgesetz) und können ebenso wie die

⁵⁾ S Fischer-Menshausen, aaO, 694 f.

Gemeinden am Aufkommen von Landessteuern beteiligt werden (Art 106 Abs 7 GG). Ferner besitzen die Gemeindeverbände ein Umlagerrecht.

Als Instrument des sekundären Finanzausgleiches sieht Art 106 Abs 8 vor, daß der Bund den erforderlichen Ausgleich zu gewähren hat, wenn er in einzelnen Ländern oder Gemeinden Einrichtungen veranlaßt, die den Ländern oder Gemeinden Sonderbelastungen verursachen.

Art 106 GG vertritt somit einerseits das Trennsystem, andererseits hinsichtlich der wichtigsten Steuern das Verbundsystem. Die Regelung ist ein Kompromiß zwischen Starrheit und Flexibilität. Elemente der Starrheit sind:

- die verfassungsrechtlich festgeschriebene Verteilung bestimmter Steuern auf bestimmte Gebietskörperschaften
- die verfassungsrechtlich festgeschriebene Teilung des Aufkommens aus ESt und KSt auf Bund und Länder
- die Realsteuergarantie der Gemeinden.

Elemente der Flexibilität sind:

- die Verteilung des USt-Aufkommens durch Bundesgesetz
- die Beteiligung der Gemeinden am ESt-Aufkommen durch Bundesgesetz und die Beteiligung der Gemeinden am Länderaufkommen aus Gemeinschaftssteuern
- die Ausklammerung der nicht-steuerartigen Abgaben (Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben) aus der Kompetenzverteilung.

C. GESETZGEBUNGSHOHEIT

Nach Art 105 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zölle und Finanzmonopole. Ferner hat er die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art 72 Abs 2 GG vorliegen. Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.

Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern (Gemeinden, Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließt, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Konkurrierende Gesetzgebung iS des Grundgesetzes bedeutet, daß den Ländern eine Befugnis zur Gesetzgebung zukommt, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Nach Art 72 Abs 2 hat der Bund in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder

2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit der Länder beeinträchtigen könnte oder

3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.

Das bedeutet, daß der Bund Gesetzgebungskompetenz besitzt

- jedenfalls für die Steuern, deren Erträge ihm; ganz oder auch nur teilweise zufließen
- darüber hinaus für Steuern, bei denen die genannten Voraussetzungen des Art 72 Abs 2 vorliegen. Bei Steuergesetzen wird davon ausgegangen, daß diese Voraussetzungen idR gegeben sind.⁶⁾

Die Erlassung der bundesgesetzlichen Regelung im Bereich des Abgabewesens wird von der Judikatur des deutschen Bundesverfassungsgerichtes als eine erschöpfende Regelung dieser Materie angesehen.⁷⁾ Das bedeutet, daß die bundesgesetzliche Regelung eine Sperrwirkung entfaltet und die Länder von Gesetzgebungsakten im Bereich dieser Steuern ausschließt. Sperrwirkung bedeutet nach herrschender Auffassung auch, daß es den Ländern verwehrt ist, einen Tatbestand, den der Bund bereits mit einer Steuer belegt hat, mit einer gleichartigen Steuer zu belegen.⁸⁾

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist nach diesen Vorschriften außerordentlich weitgehend.⁹⁾ Explizit ausgeschlossen sind nur die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern, die den Ländern vorbehalten sind. Ansonsten kann der Bund sämtliche Steuern regeln, an deren Aufkommen er (mit)beteiligt ist, darüber hinaus aber auch Landes- und Gemeindeabgaben, wenn die Voraussetzungen des Art 72 Abs 2 GG gegeben sind, dh vor allem, wenn ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung im Interesse der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse besteht.

Welche Aussage aus dieser Rechtslage für das Steuererfindungsrecht des Bundes zu ziehen ist, ist im deutschen Schrifttum strittig und ist in der Tat nach der Verfassungslage schwer zu beantworten. Eine sehr weitgehende Auffassung geht davon aus, daß nach der Verfassungslage des GG dem Bund ein unbeschränktes Steuererfindungsrecht zukommt. Diese Meinung

⁶⁾ *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 12. Aufl., Köln 1989, 81; *Fischer-Menshausen*, aaO, 664.

⁷⁾ Vgl etwa *BVerfG* 36, 363 ff.

⁸⁾ *BVerfG* 7, 258 ff.; 14, 76; 16, 73 ff.

⁹⁾ *Tipke/Lang*, aaO, 83.

unterstellt, daß der Bund ohne weitere verfassungsrechtliche Ermächtigung in der Lage ist, auch die Ertragsverteilung einer Steuer zu regeln, woraus sich dann automatisch seine Gesetzgebungszuständigkeit ergibt.¹⁰⁾ Eine andere Auffassung meint, daß in diesen Fällen eine Änderung des Art 106 GG erforderlich und die Ertragsverteilung um die neue Steuer zu ergänzen sei.¹¹⁾ Eine dritte, wohl überwiegende Meinung geht davon aus, daß unter der Geltung des Grundgesetzes eine Erfindung neuer Steuern durch einfachgesetzliche Maßnahmen überhaupt ausgeschlossen ist, weil die Art 105 und 106 als abschließende Regelungen zu deuten seien.¹²⁾

Den Ländern kommt nach diesem Modell — außerhalb des Bereichs der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern — eine stets von der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes (Vorranggesetzgebung) bedrohte Gesetzgebungsbefugnis zu. Sie erstreckt sich allerdings auch auf die Einführung neuer Abgaben, sofern diese nicht bundesgesetzlich geregelten Abgaben gleichartig sind.

Den Gemeinden steht nach dem GG kein Steuererfindungsrecht zu. Sie dürfen lediglich die Hebesätze für die Realsteuern festsetzen. Inwieweit die Landesgesetzgebung verfassungsrechtlich befugt ist, den Gemeinden Steuererhebungsrechte einzuräumen, ist strittig.¹³⁾

D. HORIZONTALER FINANZAUSGLEICH

Die Grundsätze des horizontalen Finanzausgleiches sind in Art 107 GG geregelt. Die Verteilung der Landessteuern und der Landesanteile an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer erfolgt nach dem örtlichen Aufkommen. Der Landesanteil am Umsatzsteueraufkommen wird zwischen den Ländern hingegen nach der Einwohnerzahl verteilt. Durch Bundesgesetz können bis zu 25% als Vorzugsanteil für finanzschwache Länder reserviert werden.

Verfassungsrechtlich ist ferner angeordnet (Art 107 Abs 2 GG), daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder durch Gesetz angemessen auszugleichen ist. Dabei sind auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Länder und Gemeinden zu berücksichtigen. In der Praxis geschieht dies dadurch, daß aus Beiträgen der finanzstarken Länder Zuschüsse an die

¹⁰⁾ In diesem Sinn wohl schon *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, aaO, 903; *Fischer-Menshausen*, aaO, 663.

¹¹⁾ *Tipke/Lang*, aaO, 81.

¹²⁾ *Vogel/Walter*, *Bonner Kommentar*, Art 105, Rz 63 - 66, 80; *Stern*, *Staatsrecht*, aaO, 1118f; *Vogel*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg), *Handbuch des Staatsrechts der BRD* IV, Karlsruhe 1990, 23f mwN. Zulässig ist die Einführung nur, soweit sie durch einen Abgabentypus des Art 106 gedeckt ist (zB Verbrauchsteuern).

¹³⁾ *Tipke/Lang*, aaO, 83 mwN.

finanzschwachen Länder geleistet werden (Finanzausgleichsgesetz v 28.1.1988, dBGBI I, 94). Die Steuerkraft des Landes wird an Hand seiner Steuereinnahmen und der Hälfte der Steuereinnahmen seiner Gemeinden ermittelt. Hingegen werden Bedarfsgesichtspunkte nur in sehr geringem Maße berücksichtigt, weil befürchtet wurde, daß der Einbau von Bedarfsgesichtspunkten zu Gegenrechnungen und zu einem weiteren Ausfern der Ausgleichsmechanismen führen müßte.¹⁴⁾

Durch Gesetz kann auch vorgesehen werden, daß der Bund aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfes gewährt (Ergänzungszuweisungen). Anders als bei den Transfers nach Art 104a Abs 4 GG handelt es sich nicht um zweckgebundene Zuschüsse, sondern um allgemeine Deckungsmittel.

E. VERWALTUNG (ART 108 GG)

Bundesfinanzbehörden sind zuständig für die Verwaltung der Zölle, Finanzmonopole, bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und der Abgaben im Rahmen der EG. Die übrigen Steuern werden durch Landesfinanzbehörden verwaltet. Soweit es sich um Steuern handelt, deren Ertrag ganz oder zum Teil dem Bund zufließt, werden sie im Auftrag des Bundes tätig. Damit ist die Möglichkeit der Weisung gegeben und die Einheitlichkeit der Einhebung gerade bei den fiskalisch wichtigsten Abgaben gesichert.

Der Einheitlichkeit der Einhebung dient ferner:

- das bundeseinheitliche Verfahrensrecht, das durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden kann;
- die durch Bundesgesetz zu regelnde Finanzgerichtsbarkeit;
- die Möglichkeit des Bundes, auf den Aufbau der Landesfinanzbehörden und die Ausbildung der Beamten einzuwirken;
- die Möglichkeit der Bundesregierung, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

F. BEURTEILUNG

Die deutsche Finanzverfassung ist föderalistischer gestaltet als die österreichische, jedoch weniger föderalistisch als die Finanzverfassung der Schweiz.

Hauptkennzeichen der deutschen Finanzverfassung sind:

- die verfassungsrechtliche Verteilung der Gesetzgebungshoheit, allerdings mit beachtlicher Machtfülle bei der Bundesgesetzgebung;

¹⁴⁾ *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, aaO, 929.

- als Gegengewicht die starke Stellung der Länderkammer, die bei praktisch allen für die Länder (Gemeinden) bedeutsamen Gesetzgebungsakten des Bundes ein Zustimmungrecht besitzt;
- die Mischung zwischen Starheit und Flexibilität bei der Verteilung der Ertragshoheit, indem das Teilungsverhältnis von Bund und Ländern an der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer verfassungsrechtlich fixiert wird, die Verteilung der Umsatzsteuer hingegen flexibel durch einfaches Gesetz erfolgt;
- die strenge verfassungsrechtliche Verankerung des Kostentragungsgrundsatzes, der einfachgesetzliche Durchbrechungen erschwert und außergewöhnliche Kostenübernahmen praktisch ausschließt;
- das Zurücktreten von Transferzahlungen;
- die bloß organisatorisch dezentralisierte, inhaltlich aber weitgehend zentralisierte Abgabenverwaltung.

II. SCHWEIZ

Nach der Schweizer Bundesverfassung sind die Kantone souveräne Teilstaaten, soweit nicht die Souveränität durch die Bundesverfassung beschränkt wird. Diese Souveränität bezieht sich auch auf die Steuerhoheit. Diese erfährt Einschränkungen nur durch die ausdrücklichen Vorbehalte zugunsten des Bundes (Art 41^{bis} und Art 41^{ter} BV) und die Harmonisierungskompetenz des Bundes (Art 42^{quinquies} BV). Die Gemeinden besitzen weitgehende Autonomie, die sich auch auf die Ordnung der finanziellen Angelegenheiten erstreckt. Die Steuerhoheit steht ihnen jedoch nur kraft kantonalen Rechts zu. Das bedeutet, daß ein einfachgesetzliches Steuerfindungsrecht praktisch nur den Kantonen zukommt: der Bund bedürfte zur Erschließung neuer Steuerquellen einer Verfassungsänderung, die Gemeinden haben eine Steuerhoheit nur im Rahmen des kantonalen Rechts.

Die Schweizer Finanzverfassung beruhte ursprünglich hinsichtlich der Abgabehoheit auf dem Grundsatz, daß dem Bund die indirekten Steuern, den Kantonen und Gemeinden die direkten Steuern zustehen sollten. Dieses Konzept wurde seit dem 1. Weltkrieg zunehmend durchlöchert, indem der Bund teils aufgrund von Notrecht, teils aufgrund befristeter Verfassungsänderungen auch Steuern vom Einkommen und Vermögen natürlicher und juristischer Personen erheben konnte. Da die Einnahmen der Kantone und Gemeinden weiterhin fast ausschließlich auf direkten Steuern beruhten, kam es hinsichtlich der direkten Steuern zu einer Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften.

Auch gegenwärtig gilt, daß verfassungsrechtlich dem Bund die Zölle und indirekten Steuern zustehen, den Kantonen hingegen die direkten Steuern.

Die Durchbrechung dieses Grundsatzes zugunsten des Bundes hat befristeten Charakter (bis 1994). Im Rahmen der diskutierten Totalrevision der Schweizer Bundesverfassung soll eine endgültige Lösung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens erfolgen.

Nach dem derzeitigen Stand erhebt der Bund:

- eine Warenumsatzsteuer
- eine Steuer vom Einkommen der natürlichen und juristischen Personen sowie vom Kapital der juristischen Personen (direkte Bundessteuer, früher Wehrsteuer)
- eine Kapitalertragsteuer (Verrechnungssteuer)
- den Militärflichtersatz (Art 18 Abs 4 BV)

Die Sätze dieser Steuern sind in der Verfassung selbst festgesetzt.

Der Bund ist ferner berechtigt, ab 1985 während 10 Jahren eine Schwerverkehrsabgabe und eine Abgabe für die Benützung der Nationalstraßen zu erheben.

30% des Ertrages der direkten Bundessteuern sind den Kantonen zu überweisen, wobei ein Teil davon für einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kantonen bestimmt ist. Die Kantone sind überdies am Ertrag der Verrechnungssteuer beteiligt.

Die Steuerhoheit der Kantone erstreckt sich auf alle Steuern, die nicht durch Bundesverfassung dem Bund vorbehalten sind. Die Details sind in den Kantonalverfassungen geregelt, die auch das Verhältnis gegenüber den Gemeinden bestimmen. IdR erheben die Kantone Steuern vom Einkommen und Vermögen der natürlichen und juristischen Personen sowie Kraftfahrzeugsteuern. Die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen, von Grundstücksübertragungen, Grundstücksveräußerungen und Grundstücksbesitz erfolgt zum Teil durch die Kantone, zum Teil durch die Gemeinden. Bis 1974 waren die Kantone in ihrem Kompetenzbereich bei der Gestaltung des Steuerrechtes frei. Seither steht dem Bund die Kompetenz zu, Vorschriften über die Harmonisierung des kantonalen Rechts über die direkten Steuern zu erlassen (Art 42^{quinquies} BV). Ein entsprechendes Rahmengesetz ist bisher nicht verabschiedet worden. Ein auf seiner Basis entworfenes Mustergesetz hat jedoch de facto die Steuergesetzgebung mancher Kantone bereits nachhaltig beeinflußt.

Die selbständige Besteuerung des Einkommens durch die Kantone führt zur Gefahr einer Doppelbesteuerung. Nach Art 46 Abs 2 BV soll die Bundesgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen gegen die interkantonale Doppelbesteuerung treffen. Ein solches Gesetz ist jedoch noch nicht erlassen worden. Die Grundsätze zur Vermeidung von Doppelbesteuerung sind bisher nur durch die Gerichte entwickelt worden.

Ungeachtet der ausgeprägten Steuerhoheit der Kantone stammt ein erheblicher Teil ihrer Einnahmen aus Bundesquellen. Das sind — wie erwähnt — Anteile am Ertrag von direkten Bundessteuern, vor allem aber zweckgebundene Beiträge des Bundes (etwa 20% der Kantonseinnahmen). Entsprechendes gilt im übrigen im Verhältnis von Kantonen zu Gemeinden. Die zweckgebundenen Beiträge betreffen vor allem Straßenbau und Erziehungswesen.

Der horizontale Finanzausgleich zwischen den Kantonen wird zwar seit Beginn der 50er Jahre praktiziert, jedoch zunächst ohne verfassungsrechtliche Grundlage. 1968 wurde der horizontale Finanzausgleich in der Verfassung verankert. Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen; insbesondere ist bei der Gewährung von Bundesbeiträgen auf die Finanzkraft und auf die Berggebiete angemessen Rücksicht zu nehmen (Art 42^{bis} BV). Nach Art 41^{ter} BV ist vom Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern $\frac{1}{6}$ für den Finanzausgleich unter den Kantonen zu verwenden. Ausführungsregelungen hiezu enthält das Bundesgesetz über den Finanzausgleich.

Die Schweizer Gemeinden finanzieren sich ganz überwiegend aus eigenen Einnahmen, vor allem aus der Besteuerung des Einkommens und Vermögens der natürlichen und juristischen Personen, die sie meist als Zuschlag zu kantonalen Steuern erheben.

Beurteilung

Die Schweizer Finanzverfassung ist ausgeprägt föderalistisch gestaltet. Das kommt vor allem durch den Vorrang der Kantone im Bereich des Abgabenerfindungsrechtes bzw durch die Beschränkung des Bundes auf die verfassungsrechtlich vorgesehenen Steuern (mit den verfassungsrechtlich vorgegebenen Höchstätzen) zum Ausdruck. Bemerkenswert ist hierbei vor allem, daß die Abgaben- und Ertragshoheit auf dem Gebiet der direkten Besteuerung ursprünglich allein den Kantonen zugewiesen war, daß man somit mit einer solchen Zersplitterung der Personalbesteuerung offenbar mehr Vorteile als Nachteile verband. Heute besteht auf dem Gebiet der direkten Besteuerung de facto allerdings eine Art Steuerverbund, der sich entgegen den fixen Regeln der Bundesverfassung seit vielen Jahren als Provisorium durchgesetzt hat.

Die Regelung bedeutet, daß finanzielle Spielräume (Erschließung zusätzlicher Steuerquellen) in erster Linie bei den Kantonen bestehen.

Auf der Ausgabenseite (Kostentragung) besteht offenbar keine klare verfassungsrechtliche Regelung. Der in Art 2 F-VG in Österreich verankerte Konnexitätsgrundsatz dürfte als ungeschriebenes Prinzip auch in der Schweizer Verfassung gelten, hindert aber nicht das Auftreten beachtlicher

Transferströme zwischen Bund und Kantonen bzw Kantonen und Gemeinden.

III. VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

Die staatsrechtliche Einordnung der Vereinigten Staaten von Amerika als stark dezentralisierter Bundesstaat prägt auch den Bereich des Finanzwesens. Die Verfassung selbst enthält nur wenige finanzverfassungsrechtliche Aussagen. Dazu gehört die ausschließliche Kompetenz des Bundes zur Steuer- und Zollerhebung auf die Ein- und Ausfuhr.

Im übrigen stehen Bund und Gliedstaaten hinsichtlich der Besteuerung in einem Konkurrenzverhältnis. Dem Bund steht das Recht zur Erhebung aller Arten von Abgaben zu, welche einheitlich für das gesamte Bundesgebiet erhoben werden müssen (Art I sec 8 Abs 1 der Verfassung). Dazu gehört seit dem 16. amendment (1930) auch die Einkommensteuer. Darleben haben die Gliedstaaten das — allerdings in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich verankerte — originäre Recht zur Erhebung aller Arten von Abgaben (mit Ausnahme der Belastung der Einfuhr und Ausfuhr). Nach der Bundesverfassung sind die Steuervorschriften der Gliedstaaten allerdings denen des Bundes nachgeordnet. Verboten ist überdies eine Besteuerung von Bundeseinrichtungen und eine Besteuerung des zwischenstaatlichen Handels. In der Verfassung der Gliedstaaten wird das Steuerwesen mit ganz unterschiedlicher Dichte geregelt.

Im Ergebnis besteht zwischen Bund und Gliedstaaten ein fast uneingeschränktes Konkurrenzverhältnis hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit.

In der Praxis erhebt der Bund eine Einkommensteuer von natürlichen und juristischen Personen, eine Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Verbrauchsteuern auf Alkoholika, Tabak, Mineralöl und zahlreiche weitere Güter und Dienstleistungen.

Die Gliedstaaten erheben ganz überwiegend ebenfalls Einkommensteuern auf das Einkommen natürlicher und juristischer Personen, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Grundsteuern und (eingeschränkte) Vermögensteuern (zB auf Aktien, Gesellschaftsbeteiligungen), zum Teil auch Gewerbesteuern und allgemeine Umsatzsteuern (in Form von Einphasensteuern auf Einzelhandelsumsätze) sowie Steuern auf Rohprodukte (zB Bodenschätze).

Auf lokaler Ebene kommen neben den Gemeinden auch die Kreise (counties), Schulbezirke und Sonderbezirke als Steuergläubiger in Betracht. Die Grundlage ihrer Finanzhoheit ist die jeweilige Verfassung der Gliedstaaten, die Regelungen erfolgen durch die Gliedstaaten. Erhoben

werden vor allem Grundsteuern und Gewerbesteuern, zunehmend auch Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sowie Umsatz-, Produktions-, Verbrauch- und Aufwandsteuern.

Die Aufgabenfinanzierung erfolgt nach dem Prinzip der Adhäsion. Transferleistungen werden vom Bund an die Gliedstaaten grundsätzlich nur in Form zweckgebundener Zuweisungen (grants in aid) erbracht; sie betreffen vorwiegend den Straßenbau, das Sozial- und Erziehungswesen, und sind offenbar rückläufig. Großprojekte im Sozial- und Erziehungswesen, zum Teil auch in der Energieversorgung sind Gegenstand von Gemeinschaftsfinanzierungen.

Zusammenfassend ist das Finanzverfassungssystem der Vereinigten Staaten als System der nahezu uneingeschränkten Konkurrenz einzustufen. Verbundsteuern mit gemeinsamer Ertragsbeteiligung sind unbekannt (die sog revenue sharing programs betreffen lediglich die Beteiligung von Gliedstaaten an den Einnahmen des Bundes aus seinen im jeweiligen Gliedstaat gelegenen Nationalparks etc). Die gleichzeitige Ausschöpfung derselben Steuerquelle durch Bund und Länder (zum Teil auch Gemeinden) ist die Regel. Ein horizontaler Finanzausgleich fehlt praktisch. Lediglich durch Transferleistungen des Bundes wird (auf vertikalem Weg) ein gewisser Ausgleich auch in horizontaler Hinsicht erzielt.

IV. KANADA

Ähnlich wie in den USA räumt die kanadische Verfassung (aus dem Jahr 1981) den drei Ebenen Bund, Provinzen und Gemeinden weitgehende Unabhängigkeit bei der Ausschöpfung von Steuerquellen ein. Grundsätzlich steht dem Bund das Recht zu, auf jede beliebige Art und Weise Steuern zu erheben. Praktisch ergeben sich eine Reihe von Konflikten mit den einschlägigen Kompetenzen der Provinzen, speziell bei der Besteuerung der Bodenschätze.

Die Provinzen sind berechtigt, in ihrem Territorium direkte Steuern zu erheben, ohne daß Obergrenzen hinsichtlich der Steuerhöhe festgesetzt werden, ferner in begrenztem Umfang indirekte Steuern auf Bodenschätze. Lokale Körperschaften (Gemeinden, Schulbezirke etc) können eigene Steuern erheben, soweit die Provinzverfassungen und Gesetze hierfür Raum lassen.

In der Praxis erhebt der Bund heute Einkommen- und Körperschaftsteuer, Umsatz- und spezielle Verbrauchsteuern sowie Zölle, hingegen keine allgemeine Vermögensteuer. Die Provinzen erheben konkurrierend ebenfalls Einkommensteuern, Körperschaftsteuern, Umsatz- und Verbrauchsteuern

(auch diese werden als direkte Steuern angesehen, wenn sie auf der Stufe vor dem Endverbraucher erhoben werden), ferner zum Teil Grundsteuern und Gewerbesteuern.

Die Einkommensteuer wird von den meisten Provinzen als Zuschlag zur Bundeseinkommensteuer erhoben, lediglich Quebec erhebt eine unabhängige Steuer.

Die Provinzen verfügen zwar über eigene Steuerverwaltungen. Die Erhebung der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer erfolgt jedoch aufgrund einer eigenen Vereinbarung überwiegend durch die Bundesbehörden gleichzeitig mit der Bundessteuer. Dies setzt voraus, daß die Bemessungsgrundlage einheitlich gestaltet wird und lediglich die Sätze variieren.

Ein vertikaler Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wurde lange Jahre hindurch mit mehreren Schwerpunkten praktiziert, die Tendenz ist jedoch eher auf Abbau und Vorseibständigung der Provinzen gerichtet.

Insgesamt weist das kanadische System manche Verwandtschaft mit dem der USA auf. Es enthält jedoch wesentlich mehr Elemente eines gebundenen Trennsystems bzw eines Steuerverbundes.

ABSCHNITT II: ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUR NEUORDNUNG DER KOMPETENZVERTEILUNG AUF DEM GEBIET DES FINANZWESENS

A. GRUNDSÄTZE EINER BUNDESSTAATLICHEN FINANZVERFASSUNG

Die Finanzverfassung ist integrierender und unverzichtbarer Teil der Staatsverfassung. Sie sichert die ökonomisch-finanzielle Basis der Staatstätigkeit, schafft damit aber zugleich die Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit. Regelungsobjekt der Finanzverfassung ist nicht nur das Abgabewesen sondern auch das Geld- und Währungswesen, das Haushaltsrecht, das Recht der Vermögens- und Schuldenverwaltung einschließlich der Wirtschaftstätigkeit des Staates. Im modernen Staat, der zum Steuerstaat geworden ist, liegt das Schwergewicht der Finanzverfassung auf der Verteilung der Besteuerungsrechte, der Steuererträge und der sonstigen Maßnahmen des finanziellen Ausgleichs zwischen den Trägern der öffentlichen Aufgaben.

Die föderative Finanzverfassung ist durch Besonderheiten gekennzeichnet, die im Vergleich zur allgemeinen Staatsverfassung einen besonderen

Regelungsansatz auch im Zusammenhang mit der Frage der Kompetenzverteilung rechtfertigen und verlangen:

a) Der zu regelnde Bereich ist in starkem Maße von der *einfachgesetzlichen* Lage her geprägt. Konkret: die Kompetenzverteilung in Abgabensachen bewegt sich nicht im luftleeren Raum, sondern orientiert sich an den traditionellen, oft seit Jahrzehnten erhobenen Abgaben. Ohne Berücksichtigung dieser Steuerstruktur ist eine Neuordnung der Finanzverfassung nicht möglich.

b) Die Finanzverfassung hat nicht nur Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten zu verteilen, sondern auch die sog *Ertragshoheit*. Die Erlassung und Vollziehung von Steuergesetzen führt zu Steuererträgen, die nicht notwendigerweise in Konkordanz mit der Gesetzgebungs- oder Vollziehungszuständigkeit verteilt werden müssen. Es können vielmehr originäre Zuständigkeitskriterien auch hinsichtlich der Verfügung über Abgabenerträge begründet werden. Die Kompetenzverteilungstypen gewinnen damit an Vielfalt.

c) Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen können sich nicht auf das Bund-Länder-Verhältnis beschränken, sondern haben die *Gemeinden* einzubeziehen, denen wesentliche Bereiche der öffentlichen Aufgaben zur Erfüllung überantwortet sind. Auch dies führt zur Komplizierung der Verteilungssysteme. Davon unabhängig ist die Frage zu beantworten, ob die Gemeinden im Rahmen der Finanzverfassung als gleichberechtigte (dritte) Partner anerkannt werden oder ob ihre Finanzausstattung den Ländern überlassen werden soll.

d) Die Finanzverfassung hat ein Regelungsgebiet mit außerordentlicher *Dynamik* zum Gegenstand. Staatseinnahmen und -ausgaben werden einerseits durch äußere (politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche) Entwicklungen beeinflusst und dienen umgekehrt als Instrument der staatlichen Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft. Das verlangt Beweglichkeit und Flexibilität, schließt somit starre Lösungen aus.

Die staatsrechtliche und wirtschaftliche Bedeutung der Finanzverfassung ist im modernen Sozialstaat, in dem mehr als ein Drittel des Sozialproduktes über die staatlichen Verbände läuft, außerordentlich hoch. Werden die staatlichen Aufgaben auf eine Mehrzahl von Ebenen verteilt, wie dies im Bundesstaat mit Gemeindeautonomie der Fall ist, dann ist auch der föderalistische Stellenwert der finanzverfassungsrechtlichen Regelungen entsprechend hoch einzuschätzen. Es ist denn auch unbestritten, daß Bundesstaatlichkeit und Gemeindeautonomie wesentlich von der Ausgestaltung der Finanzverfassung abhängen: Die Aufteilung der Staatsgewalt bleibt inhaltsleer, wenn die finanziellen Voraussetzungen für die Erfüllung

der Staatsaufgaben auf den einzelnen Ebenen nicht geschaffen werden. ¹⁾ Die Verteilung der Finanzgewalt berührt daher einen besonders empfindlichen Nerv des bundesstaatlichen Gemeinschaftslebens. ²⁾

Basiert eine Staatsverfassung auf den Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und der Gemeindeautonomie, so ergeben sich schon daraus bestimmte *Postulate für die Finanzverfassung*:

a) Einer bundesstaatlichen Verfassung entspricht nur eine Finanzverfassung, bei der auch die Finanzhoheit zwischen Bund und Ländern verteilt ist. ³⁾

b) Der Grundsatz der Gemeindeautonomie bedarf der Absicherung auch von der finanziellen Seite.

c) Die Deckungsbedürfnisse der drei Ebenen sind als grundsätzlich qualitativ gleichwertig anzusehen; ein Vorrang einer Ebene ist nicht anzunehmen (Parität der Finanzausgleichspartner; Paritätsprinzip). ⁴⁾ Eine ebenenspezifische Gewichtung der Bedeutung und Dringlichkeit von Aufgaben ist nicht zu begründen.

d) Die Unabhängigkeit in der Haushaltsführung (Bestimmung der wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen der rechtlichen Vorgaben; freie Verfügungsmöglichkeit über Einnahmen) gehört zu den Strukturmerkmalen einer bundesstaatlichen Finanzverfassung (Autonomieprinzip; vgl auch Art 109 Abs 1 GG). Systeme, die die finanzielle Ausstattung der Länder vom Ermessen des Bundes abhängig machen und die haushaltsmäßige Gebarung seiner Kontrolle unterwerfen, stehen damit in Widerspruch. Dies gilt entsprechend für die Gemeindeebene. — Die Haushaltsautonomie schließt weder die wechselseitige Rücksichtnahme noch die Bedachtnahme auf gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen aus.

¹⁾ S schon *Hense*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922, 145; *Hefl*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14, Berlin 1956, 14 ff; *Spanner*, Über Finanzreform und Bundesstaat, in: *Lafer/Pilz* (Hrsg), Föderalismus, München 1973, 163; *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, Stuttgart etc 1981, 37 f; *Vogel*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: *Jensen/Kirchhof* (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts der BRD IV, Karlsruhe 1990, 4 ff, 10.

²⁾ *Fischer-Menshausen*, in: von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Bd 3, München 1978, 616.

³⁾ *Hefl*, aaO, 15; *Pagenkopf*, aaO, 41 ff; *Bös*, Finanzsystem, in: Schambeck (Hrsg), Das österr Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, 726 f.

⁴⁾ Dies entspricht wohl der formellen Parität, wie sie *Funk* versteht (s oben). Gelegentlich wird auch die Regelung des § 4 F-VG als Paritätsprinzip bezeichnet (Einnahmenverteilung entsprechend Aufgabenbelastung); vgl *Bös*, aaO, 719.

Dem Autonomieprinzip entspricht konsequenterweise die Ausstattung mit eigenen Abgabenrechten (Abgabenhohheit), zumindest aber die freie Verfügungsmöglichkeit über Abgabenerträge (Ertrags-hohheit). Ihm widerspricht die Beeinträchtigung der unabhängigen Haushaltsführung durch Kostenüberwälzungen (Verpflichtung zur Finanzierung fremder Aufgaben), aber auch durch Kostenübernahmen (Transfers), welche in der Regel (de iure oder zumindest de facto) mit Mitbestimmung verbunden sind. Zwingend folgt somit aus dem Autonomieprinzip daher einerseits der Grundsatz einer Koppelung von Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung (Konnextitätsgrundsatz), andererseits der Grundsatz der Subsidiarität von gebundenen Transferzahlungen gegenüber der Ausstattung mit autonom verfügbaren Finanzmitteln.

Sachlich berechtigt sind Einschränkungen des Autonomieprinzips freilich dort, wo es sich um Aufgaben handelt, die aus der Natur der Sache heraus nur im Zusammenwirken mehrerer Entscheidungsträger gelöst werden können (Gemeinschaftsaufgaben).

e) Häufig wird aus den Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und der Gemeindeautonomie die Forderung abgeleitet, die Finanzverfassung habe der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden Rechnung zu tragen und den Gebietskörperschaften jene Mittel zu sichern, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Schlagwortartig wird dies in der Finanzausgleichspraxis auch in die Forderung nach *bedarfsgerechtem Finanzausgleich* gekleidet.

Sofern dem die Vorstellung zugrunde liegt, daß die Aufgaben der Gebietskörperschaften (wohl durch die Vorschriften der Staatsverfassung) festgelegt seien, damit auch der finanzielle Bedarf einigermaßen feststehe, Finanzverfassung und Finanzausgleich also nur noch den *vorgegebenen* Mittelbedarf sicherzustellen hätten (dienende Funktion der Finanzverfassung), kann dem nicht gefolgt werden.

Diese Sicht ist weder verfassungsrechtlich noch empirisch aufrechtzuerhalten. Aus den Kompetenzverteilungsvorschriften des B-VG ergibt sich lediglich ein Zuständigkeitsrahmen, der sich überdies nur auf die hoheitlich zu erfüllenden Aufgaben bezieht, nicht hingegen eine Aussage über zu erfüllende Aufgaben, geschweige denn eine Aussage über die Quantität und Qualität der tatsächlich erfüllten Aufgaben.⁵⁾ Diese sind vielmehr das Ergebnis eines komplexen politischen Entscheidungsprozesses, der zum Teil in der einfachgesetzlichen Lage seinen Niederschlag findet, zum Teil

⁵⁾ Vgl. auch *Perrthaler*, Österreichische Finanzverfassung, Wien 1984, 141 ff.; *Schäffer*, Die österr. Finanzverfassung, in: Festschrift für Wilhelm Weber, Wien 1986, 88.

sich aber erst im Gesetzesvollzug konkretisiert. In der Realität richtet sich — auch im Hoheitsbereich — oft nicht die Finanzierung nach der Aufgabenerfüllung, sondern die Aufgabenerfüllung nach den verfügbaren Finanzierungsmitteln. Umso mehr trifft dies für den kompetenzneutralen Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung zu.

Ebensowenig sind allerdings auch effektiv wahrgenommene Aufgaben, Staatsausgaben, Verschuldungsgrade und dgl. unbesehen als Bedarfskriterien geeignet. „Es ist ein grundlegendes Mißverständnis, effektiv geleistete Ausgaben als einen Beweis für einen Bedarf anzusehen.“⁶⁾

Daraus folgt, daß weder die allgemeine Staatsverfassung noch die tatsächliche Situation der Aufgabenerfüllung und Ausgabenbelastung eine geeignete Basis sind, um den Finanzbedarf der verschiedenen Finanzausgleichspartner in objektiver, justizialer Weise festzustellen. Dazu bedarf es letztlich einer politischen Einigung über die Verteilung und Gewichtung der Aufgaben auf die Finanzausgleichspartner in vertikaler und horizontaler Richtung.⁷⁾

f) Die Gestaltung der Finanzverfassung kann aus realpolitischen Gründen nicht an der Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet vorbegehen.⁸⁾ Diese Forderung wird allerdings mit recht unterschiedlichen Inhalten verknüpft. Der eine versteht unter Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse die Gleichheit der Steuerbelastung, der andere die Gewährleistung einer ausgewogenen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen, der dritte einheitliche oder zumindest harmonisierte rechtliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten, die Verhinderung von legislischem und administrativem Wildwuchs.

Allen diesen Forderungen ist mit einer differenzierten Sicht zu begegnen, die die Ergebnisse der ökonomischen Föderalismusforschung ebenso berücksichtigt wie die realpolitischen Gegebenheiten. Freilich handelt es sich dabei nicht primär um eine Frage der Finanzverfassung, sondern zunächst um eine Grundfrage der Bundesstaatlichkeit überhaupt.

⁶⁾ *Pagenkopf*, aaO, 54; ähnlich *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd II, München 1980, 1074.

⁷⁾ Dieser Einsicht entspringen wohl auch die Aussagen des VfGH im Erk vom 12.10.1990, G 66/90 zur Notwendigkeit der Kooperation, der wechselseitigen Rücksichtnahme und des Interessenausgleichs im Rahmen des Finanzausgleichs sowie die daraus gezogenen Folgerungen zur (eingeschränkten) Bedeutung des § 4 F-VG.

⁸⁾ Hiezu *Perrthaler*, aaO, 24f.; *Fischer-Menshausen*, in: Dreissig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Berlin 1978, 149.

g) Eine gesonderte Leitlinie für Vorschläge de lege ferenda ist der Gesichtspunkt der Kontinuität.⁹⁾ Reformvorschläge zur Finanzverfassung haben vom gegebenen Stand auszugehen und diesen im Lichte der dargelegten Prinzipien weiter zu entwickeln (evolutionäres Modell), nicht hingegen ein Modell auf der grünen Wiese zu entwerfen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es zweckmäßig, zunächst den gegenwärtigen Zustand der Kompetenzverteilung im Bereich des Finanzwesens in gebotener Kürze zu rekapitulieren.

B. GEGENWÄRTIGES SYSTEM

Formal betrachtet weist die Kompetenzverteilung der österreichischen Finanzverfassung eine Reihe von Besonderheiten auf:

a) Den Geltungsgrund für das Landesabgaberecht bildet nur zum Teil das Bundesverfassungsrecht, in weiten Bereichen jedoch *einfaches* Bundesrecht (FAG). Dies verletzt den bundesstaatlichen Grundsatz der formellen Parität von Bund und Ländern.¹⁰⁾

b) Das F-VG kennt ferner den Typus der *konkurrierenden* Gesetzgebung: Die Länder sind berechtigt, Abgaben zu erheben, soweit sie nicht einer Bundesabgabe gleichartig sind (§ 8 Abs 3 F-VG). Der Bund kann jedoch — ohne weitere Voraussetzungen — die Abgabe den Ländern entziehen und in eine Bundesabgabe verwandeln (§ 7 Abs 2). Dies entspricht dem ansonsten der österreichischen Verfassung grundsätzlich fremden Prinzip „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

c) Das F-VG kennt ferner den Typus der *parallelen* Gesetzgebung im Bereich der Zuschlagsabgaben und der gleichartigen Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand.

Inhaltlich entspricht das in Österreich derzeit geltende Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht einem Kombinationsmodell. Es enthält Elemente des ungebundenen Trennsystems (Abgabenerfindungsrecht des Bundes), des gebundenen Trennsystems (Zuweisung von Abgaben zu den einzelnen Ebenen durch den Bundesgesetzgeber; Abgabenerfindungsrecht der Länder; Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Abgaben), des Verbundsystems (geteilte Abgaben), des Überweisungs-systems (Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse) und des Matrikularsystems (Landesumlage). De facto dominiert das Verbundsystem: das Aufkommen der fiskalisch wichtigsten Abgaben wird zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt.

⁹⁾ Ebenso *Pernthaler*, aaO, 27.

¹⁰⁾ Hierzu *Funk*, 81.

Die Regelungszuständigkeiten sind hierbei einseitig (asymmetrisch) zugunsten des Bundes verteilt. Sache der (*einfachen*) *Bundesgesetzgebung* ist

— die Verteilung der Besteuerungsrechte (einschließlich der Einführung neuer Bundesabgaben und der Umwandlung von Landes- und Gemeindeabgaben in Bundesabgaben, § 3 Abs 1, § 7 Abs 2 F-VG)

— die Verteilung der Erträge der Bundesabgaben (§ 3 Abs 1, § 7 Abs 2 F-VG)

— die Gewährung von Transferzahlungen an die Länder und Gemeinden (§ 3 Abs 1 F-VG)

— die gesetzliche Regelung der Bundesabgaben, das sind im wesentlichen die Abgaben, an deren Ertrag der Bund beteiligt ist (§ 7 Abs 1 F-VG)

— in bestimmten Fällen eine gesetzliche Regelung von Landes- und Gemeindeabgaben (vgl § 7 Abs 3 F-VG)

— die Grundsatzgesetzgebung nach Maßgabe des § 7 Abs 4 F-VG für Landes- und Gemeindeabgaben

— die Ausstattung der Gemeinden mit Steuererhebungsbefugnissen unter Ausschaltung der Länder (§ 7 Abs 5 F-VG).

Zusätzlich stehen dem Bund besondere Eingriffs- und Einspruchsrechte gegenüber Ländern und Gemeinden zu.

Formalen Schranken unterliegt der Bund bei der Verteilung der Besteuerungsrechte insofern, als er die Abgabentypologie des § 6 F-VG einzuhalten hat, die wegen der Gleichartigkeitsjudikatur des VfGH¹¹⁾ bis zur F-VG-Novelle 1988, BGBl 686, eine immerhin gewaltenthemmende Funktion besaß. Lediglich der Vollständigkeit halber ist als formale Schranke in diesem Zusammenhang die Verhandlungspflicht zu nennen, die dem Bund nach § 5 FAG auferlegt ist, wenn er bestimmte Maßnahmen treffen will, die für die anderen Finanzausgleichspartner mit Einnahmehäufungen oder Ausgabemehrbelastungen verbunden sind.¹²⁾

Inhaltlich unterliegen die finanzverfassungs- und finanzausgleichsrechtlichen Maßnahmen der Bundesgesetzgebung der Prüfung nach § 4 F-VG: sie haben in Übereinstimmung mit den Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

In die Zuständigkeit der *Landesgesetzgebung* fallen

— die gesetzliche Regelung der Landes- und Gemeindeabgaben, soweit sie nicht dem Bund vorbehalten ist (§ 8 Abs 1 F-VG)

¹¹⁾ VfSlg 7995/1979, 11.666 und 11.667/1988.

¹²⁾ Hierzu *Ruppe*, Finanzverfassung im Bundesstaat, Wien 1977, 38; ferner unten 322.

- die Einführung neuer Abgaben für Länder und Gemeinden (Abgabenerfindungsrecht),¹³⁾ wobei die Abgabe — sofern nicht eine bundesgesetzliche Ermächtigung vorliegt — allerdings nicht einer Bundesabgabe gleichartig sein darf (§ 8 Abs 3 F-VG)
- die Verteilung der Erträge von Landesabgaben zwischen dem Land und seinen Gemeinden (§ 8 Abs 2 F-VG)
- die Gewährung von Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen an die Gemeinden (§ 12 F-VG)
- die Ausstattung der Gemeinden mit Steuererhebungsbefugnissen (§ 8 Abs 5 F-VG).

Abgabenrechtliche Gesetzgebungsakte der Länder unterliegen einem besonderen, über die allgemeinen Vorschriften des B-VG hinausgehenden Kontroll- oder Genehmigungsverfahren (§ 9 F-VG), das allerdings nicht als absolutes Veto des Bundes, sondern als eine Art Schiedsverfahren gestaltet ist.

Die Gemeinden besitzen zwar kein autonomes Abgabenerfindungsrecht, können jedoch bei den ihnen vom Bund oder vom Land überlassenen Abgaben materielles Abgabenrecht im Wege selbständiger Verordnungen erlassen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die abstrakt formulierte, wenn auch nur einfachgesetzlich gewährleistete *Gebührenhöhe* (§ 15 Abs 3 Z 3 FAG; Erhebung von Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und -anlagen), allerdings unter Bedachtnahme auf das von der Judikatur angenommene Kostenüberschreitungsverbot (Äquivalenzprinzip).¹⁴⁾ Einschlägige Gemeindegeldentwürfe unterliegen hinsichtlich ihrer Gesetzmäßigkeit nicht nur der Überprüfung und allfälligen Aufhebung durch die Gemeindeaufsicht des Landes, sondern auch der Kontrolle durch das BM für Finanzen bzw den VfGH im Verfahren nach § 10 F-VG.

Hinsichtlich der *Finanzierungsverantwortung* normiert § 2 F-VG zwar den Grundsatz der *eigenen Kostentragung* (Deckung von Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung; *Konnexitätsgrundsatz*), räumt jedoch der einfachen Gesetzgebung die Möglichkeit ein, Abweichungen zu statuieren.¹⁵⁾

Besondere finanzverfassungsrechtliche Konsequenzen ergeben sich aus der kompetenzrechtlichen Situation der Privatwirtschaftsverwaltung. Die Wahrnehmung von (öffentlichen) Aufgaben durch Gebietskörperschaften

¹³⁾ Hiezu VfSlg 3033/1956, 3221/1957, 5859/1968, 8452/1978 sowie vor allem 9804/1983, 11.666 und 11.667/1988.

¹⁴⁾ VfSlg 3550/1959, 3853/1960, 4.174/1962, 4488/1963, 5945/1969, 7136/1973 ua.

¹⁵⁾ Hiezu ausführlich unter III.

mit den Instrumenten der Privatrechtsordnung ist nicht an die Kompetenzschränken des B-VG gebunden. Damit entfällt hier von vornherein die Möglichkeit, die Einnahmeherausstattung an verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeitsregeln auszurichten. In diesem Bereich ist somit nicht die Einnahmeherausstattung durch die Aufgaben, sondern die Wahrnehmung der Aufgaben durch den Finanzierungsspielraum bestimmt (sog Finanzgleichsindilemma).¹⁶⁾

C. KRITIK

Nach dem übereinstimmenden Urteil des staatsrechtlichen Schrifttums weist dieser Rechtszustand erhebliche föderalistische Defizite auf.¹⁷⁾ Die Finanzverfassung ist nicht auf die allgemeine Staatsverfassung abgestimmt. Die Länder sind keine dem Bund gleichgestellten Gliedstaaten, sie werden in der Finanzverfassung vielmehr mit den Gemeinden weitgehend auf eine Stufe gestellt und dem Bund untergeordnet. Die Ursache hierfür liegt vor allem in folgenden Umständen:

- Überantwortung der Kompetenz-Kompetenz in Abgabehangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber, ohne entsprechendes Gegengewicht in Form erhöhter Mitspracherechte der anderen Finanzgleichspartner
- weitgehende Zentralisierung der Gesetzgebungshoheit in Abgabensachen beim Bund
- Dominanz des Steuerverbundsystems
- umfangreiche Kompetenzen der Bundesgesetzgebung zur Beeinflussung des Landesabgabenrechts
- unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Gemeinden unter Ausschaltung der Länder
- Möglichkeit der einfachgesetzlichen Durchbrechung des Konnexitätsgrundsatzes
- verfassungsrechtlich kaum gezielte Transferfinanzierungsmöglichkeiten, die es erlauben, die Aufgabenwahrnehmung durch die anderen Finanzgleichspartner zu beeinflussen.

¹⁶⁾ Hiezu Thöni, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich, Wien 1978, 39 ff.; Pernthaler, aaO, 154.

¹⁷⁾ Stellvertretend: Melichar, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ÖZöR 1967, 235 ff.; Spanner, Krise oder Ende des Bundesstaats?, FS Merkel, München - Salzburg 1970, 375 ff.; Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 6. Aufl, Wien - New York 1971, 91; Kojia, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, St.Pöchten 1975, 10f.; Ruppe, aaO, 35 ff.; Adamovich/Funk, Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Aufl, Wien - New York 1985, 179 ff, 184; Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 6. Aufl, Wien 1988, 103; Pernthaler, aaO, 119 ff.; Wernsd, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, Wien 1984, 82.

D. INHALTLICHE ALTERNATIVEN: UMGESTALTUNG DER ABGABENVERTEILUNG

Eine Reform der Finanzverfassung, die vom Grundgedanken der Verwirklichung der Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und der Gemeindeautonomie auch im Bereich des Finanzwesens ausgeht, kann grundsätzlich zwei Wege einschlagen: entweder den der Dezentralisation der Entscheidungen oder den der Partizipation an zentralen Entscheidungen. Konkret bedeutet dies: entweder eine Umgestaltung des Systems der Einnahmenverteilung (Stärkung der Abgabenhöhe der Länder und Gemeinden; inhaltliche Reformvariante) oder eine Verstärkung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte für Länder und Gemeinden bei Beibehaltung der bisherigen Verteilungsgrundsätze (prozedurale Variante). Hier soll zunächst auf einige Aspekte der inhaltlichen Alternativen eingegangen werden.

Eine inhaltliche Umgestaltung des gegenwärtigen Systems mit dezentraler Tendenz müßte bei der Verteilung der Abgabenhöhe ansetzen. Das derzeitige System ordnet die beiden aufkommensstärksten Steuern (Umsatzsteuer, Einkommensteuer) als gemeinschaftliche Bundesabgaben ein, womit einerseits die einheitliche Gesetzgebung auf Bundesebene, andererseits die Ertragspartizipation der Länder und Gemeinden verbunden ist. Die anderen fiskalisch ins Gewicht fallenden Steuern sind ebenfalls entweder als (ausschließliche oder gemeinschaftliche) Bundesabgaben gestaltet (KSt, VSt, große Verbrauchsteuern) oder ausschließliche Gemeindeabgaben (Grundsteuer, Getränkesteuer). Die Gewerbesteuer ist ungeachtet ihrer besonderen finanzverfassungsrechtlichen Form de facto einerseits eine gemeinschaftliche Abgabe (Gewerbeertrag), andererseits eine ausschließliche Gemeindeabgabe (Lohnsummensteuer). Die ausschließlichen Landesabgaben sind ohne Bedeutung.

Die österreichische Finanzverfassungsrealität ist somit geprägt vom *Steuerverbund*.

Dieses System hat Vor- und Nachteile. Als Vorteile sind zu nennen:

- einheitliche Rechtsgrundlage und einheitliche Vollziehung trotz Beteiligung mehrerer Gebietskörperschaften am Ertrag
- Möglichkeit zu zentraler Steuerpolitik, einschließlich Konjunktur- und Verteilungspolitik
- Möglichkeit der Kombination von vertikalem und horizontalem Finanzausgleich durch Wahl entsprechender Aufteilungsschlüssel für die Aufteilung zwischen Ländern und Gemeinden.¹⁸⁾

Die Nachteile des Verbundsystems sind:

- Auseinanderfallen der politischen Verantwortung für die Abgabengesetzgebung einerseits und die Ertragshöhe andererseits

¹⁸⁾ Vgl Pagenkopf, aaO, 68.

- Abhängigkeit der Länder und Gemeinden von den steuerpolitischen Entscheidungen der Zentralstellen, womit der Wille zu selbstverantwortlicher Finanzwirtschaft verkümmern muß.

Betrachtet man die Alternativen, so wäre die weitestgehende Umgestaltung der Schritt zum *ungebundenen Trenn- oder Konkurrenzsystem*. Hier wäre die Eigenstaatlichkeit der Länder und die Autonomie der Gemeinden besonders betont. Ihre Finanzhoheit stünde in Konkurrenz zum Bund. Abgabenobjekte könnten getrennt und kumulativ ausgeschöpft werden. Transferzahlungen wären ohne (große) Bedeutung. Dieses Modell entspricht ohne Zweifel der Paritäts- und Autonomieforderung, ferner auch dem Grundsatz der Flexibilität. Ein ungebundenes Trennsystem führt andererseits zu unkoordinierten und unkontrollierten Belastungskumulierungen, die als solche bereits dem bundesstaatlichen Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme zuwiderlaufen. Als Leitlinie einer finanzverfassungsrechtlichen Reform kann dieses Modell von vornherein außer Betracht bleiben.

Die logisch nächste Variante wäre der Übergang zu einem *gebundenen Trennsystem*, dh der Aufteilung der verschiedenen Steuerobjekte auf die einzelnen Finanzausgleichspartner und die getrennte Bewirtschaftung dieser Objekte. Dieser Vorschlag wäre konform mit der Position der Länder als Gliedstaaten und mit der Gemeindeautonomie; er hätte ferner eine — durchaus positiv zu bewertende — Übereinstimmung zwischen politischer Verantwortung (für Abgabengesetzgebungsakte) und Ertragsauswirkung zur Konsequenz. Da der Entscheidungsprozeß über abgabentechnische Maßnahmen jeweils autonom abliefe, andere Finanzausgleichspartner also nicht (jedenfalls nicht unmittelbar) betroffen wären, entfielen prozedurale Erschwernisse. Auch das gebundene Trennsystem sichert rasche Reaktionsfähigkeit und Flexibilität.

Ungeachtet dieser Vorteile dürfte doch auch das gebundene Trennsystem als Reformvariante aus folgenden Überlegungen höchstens eingeschränkt in Betracht kommen: Der Anteil der Länder und Gemeinden an den beiden wichtigsten Steuern (USt und ESt) beträgt nach der derzeitigen Situation etwa 1/3, das sind zwischen 90 und 100 Milliarden Schilling. Praktisch ist es nicht denkbar, diese Beträge durch alternative Steuern aufzubringen. Eine länderweise verschiedene Besteuerung der Umsätze wäre mit enormen technischen Problemen verbunden¹⁹⁾ und stünde in Widerspruch zu den

¹⁹⁾ Eine Föderalisierung der USt brächte genau jene Probleme, deren Beseitigung im Rahmen der EG derzeit so große Schwierigkeiten macht: Es geht hier vor allem um die örtliche Zuordnung der Umsätze und Vorsteuern zu den einzelnen Ländern und den Grenzausgleich bei grenzüberschreitenden Transaktionen. Hierzu auch Ruppe, Österreich und das EG-Steuerrecht, Wien 1988, 24 f.

Bestrebungen Österreichs, der EG beizutreten. Eine Dezentralisierung der EST erforderte nicht nur eine vollständige Umstellung der Steueradministration, sondern würde die aus dem internationalen Bereich bekannten Doppelbesteuerungsprobleme in den nationalen Bereich verlagern.²⁰⁾

Bei den übrigen Steuern wäre die Dezentralisierung rechtlich unter folgenden Aspekten zu diskutieren:

- Mobilität des Steuergegenstandes (Ausweichmöglichkeit)
- Umfang der rechtstechnischen Probleme. Hierzu rechnet etwa bei Verbrauchsteuern die Notwendigkeit, Vorkehrungen zur Erfassung von Ein- und Ausfuhr zu treffen, bei direkten Steuern die Notwendigkeit, Maßnahmen gegen Doppelbesteuerungen zu ergreifen bzw die Abstimmung zwischen den verschiedenen hebeberechtigten Gebietskörperschaften überhaupt herbeizuführen, bei Verkehrssteuern die Notwendigkeit, genaue Regeln für die örtliche Zuordnung der steuerbaren Vorfälle zu treffen. Die Schwierigkeiten, die sich diesbezüglich im internationalen Bereich ergeben, aber auch die entsprechenden Probleme im interkantonalen Steuerrecht der Schweiz zeigen die Problematik deutlich auf.
- Läßt sich eine länder- oder gemeindeweise unterschiedliche Steuerbelastung angesichts der dominanten Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse begründen und durchsetzen?²¹⁾
- Ist die dezentrale Steuererhebung administrativ zu bewältigen?

Es ist unschwer zu erkennen, daß bei Beachtung dieser Gesichtspunkte der Spielraum für Dezentralisierung begrenzt ist. Sie wird am ehesten dort in Betracht gezogen werden können, wo es um Kausalabgaben oder zweckgebundene Abgaben geht, dh um Abgaben, bei denen die Abgeltung

²⁰⁾ Bei Föderalisierung der EST könnte die Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip im Land des Hauptwohnsitzes erfolgen. Vermutlich werden dann aber auch von Ländern, in denen sich Steuerquellen befinden, Ansprüche auf EST geltend gemacht (zB der Steuerpflichtige mit Wohnsitz im Burgenland arbeitet in Wien, besitzt in Tirol Anteile an einem Mietobjekt und ist an einer Personengesellschaft in Salzburg beteiligt, die ihrerseits in Oberösterreich und Kärnten tätig ist). Es käme dann zu Doppelbesteuerungen, die durch Spezialvorkehrungen vermieden werden müßten. - Erfolgt die Besteuerung nach dem Quellenprinzip, so ist der Bürger uU mit neun Steueradministrationen konfrontiert. Will man dies vermeiden, so bleibt wieder nur die Erhebung der EST durch einen für zuständig erklärten Steuergläubiger, ein System, das dann wieder durch Finanzausgleichsmaßnahmen ergänzt werden müßte. - Zur interkantonalen Doppelbesteuerungsproblematik in der Schweiz vgl ausführlich Höhn, Steuerrecht, 6. Aufl, Bern 1988, 503 ff.

²¹⁾ Tendenziell führen Dezentralisierungen für sich allein (ohne Ausgleichsmaßnahmen) zu einer Verstärkung bestehender ökonomischer Diskrepanzen zwischen den hebeberechtigten Gebietskörperschaften.

dezentral erbracht oder zu erbringender öffentlicher Leistungen im Vordergrund steht bzw bei Abgaben, die der Finanzierung von Maßnahmen dienen, die unmittelbar dem Abgabepflichtigen zugute kommen. In Betracht kommen hier auch Umweltabgaben im weiteren Sinn.

Sind somit auch der Realisierung eines gebundenen Trennsystems erhebliche Schranken gezogen, so ist zu fragen, ob das *Zuschlagsystem* besser abschneidet. Hier wäre durch die Gesetzgebungshoheit beim Bund eine einheitliche Steuergesetzgebung gesichert. Die Entscheidungsbefugnisse der Länder (Gemeinden) bezögen sich auf das „Ob“ der Erhebung von Zuschlägen und auf die Festsetzung der Höhe. Das Zuschlagsystem gewährt einen wesentlich größeren Grad von Autonomie als das Verbundsystem, erlaubt wie dieses jedoch einheitliche Gesetzgebung. Die Notwendigkeit dezentraler Steuereinhebung ist nicht gegeben; die Zuschläge könnten gemeinsam mit der Stammabgabe eingehoben werden. Die politische Verantwortung läge — anders als beim Verbundsystem — beim Ertragsberechtigten. Als Schwachpunkt gegenüber dem Trennsystem ist aus föderalistischer Sicht die zentralistische Regelung der Stammabgabe anzusehen, die freilich im Hinblick auf das wiederum zu beachtende Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse unter Umständen unabdingbar ist.

Im übrigen bleiben jedoch Nachteile, die mit dem Trennsystem verbunden sind, auch beim Zuschlagsystem weitgehend aufrecht: sollen Zuschlagsrechte ein fiskalisches Gewicht haben, haben sie praktisch den gleichen Effekt wie Abgaben, die nach dem Trennsystem erhoben werden. Es müssen dann Vorkehrungen zur Vermeidung von Doppelbelastungen, zur sinnvollen lokalen Radizierung steuerpflichtiger Vorgänge, zur Erfassung von „grenzüberschreitenden“ Sachverhalten etc getroffen werden.²²⁾

Derartige Probleme können vernachlässigt werden, wenn es sich um Zuschlagsrechte handelt, die lediglich einem Spitzenbedarfsausgleich dienen, weil hier Verzerrungen nicht ins Gewicht fallen und hingenommen werden können.

E. PROZEDURALE ALTERNATIVEN

Eine grundlegend andere Variante der Verstärkung der föderalistischen Komponenten der Finanzverfassung arbeitet mit prozeduralen Maßnahmen. Als Gegengewicht zur (notwendigen) zentralistischen Regelung werden die Rechte der dezentralen Entscheidungsträger beim Zustandekommen dieser Regelungen verstärkt. Auch hier lassen sich verschiedene Modelle unterscheiden:

²²⁾ Vgl Fn 20 und 21.

Diese Lösung entspricht auch weitgehend der österreichischen politischen Praxis, der zufolge zumindest der Finanzausgleich jeweils Gegenstand eingehender Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern ist und die daher auch gerne von einem Finanzausgleichspakt spricht, der in der Folge in die Form eines Bundesgesetzes gegossen wird. Naheliegender wäre es daher, diese Praxis zu verrechtlichen.

Das B-VG stellt hierfür derzeit kein adäquates Instrumentarium zur Verfügung. Art 15a B-VG sieht zwar den Abschluß von Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches vor. Die Regelung ist jedoch in der gegenwärtigen Fassung nicht zur unmittelbaren Anwendung auf den Finanzausgleich geeignet. Zu lösen wäre im übrigen die Einbindung der Gemeinden in dieses Paktum.

Die paktierte Lösung entspräche sachlich am ehesten der Problemstruktur; sie könnte auch unmittelbar auf der gegenwärtigen Praxis aufbauen. Das Paktum dürfte allerdings kein „Unterwerfungsvertrag“ sein, sondern müßte auf der Zustimmung aller Finanzausgleichspartner beruhen. Gleichzeitig müßte es dann für die vorgesehene Laufzeit unanfechtbar sein. Dies wiederum ist nur schwer mit dem gegenwärtigen System des Rechtsschutzes und der verfassungsgerichtlichen Kontrolle in Einklang zu bringen.

Gegen diesen Vorschlag kann selbstverständlich eingewendet werden, daß damit die Handlungsfähigkeit des Bundes wesentlich eingeschränkt wird, weil finanzverfassungsrechtliche Entscheidungen durch die Länder (Gemeinden) blockiert werden können. Dem ist einerseits entgegenzuhalten, daß schon bisher in der Praxis stets versucht wurde, zu einer Konsenslösung zu gelangen, und daß es andererseits um eine Strukturfrage des Bundesstaates geht. Will man unproblematische zentralistische Entscheidungen, dann muß das bundesstaatliche Prinzip überdacht werden.

c) Die *Zustimmungslösung* stellt die gegenwärtige Zuständigkeitsverteilung — dh Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers für die zentralen finanzverfassungsrechtlichen Fragen — nicht in Frage, bindet diese Gesetzgebungsakte jedoch an die Zustimmung der anderen Finanzausgleichspartner. Im Ausland hat diese Lösung ein Vorbild im deutschen Grundgesetz, das — neben der Verfassungslösung — ein Zustimmungsgesetz des Bundesrates bei praktisch allen Gesetzgebungsakten des Bundes vorsieht, von denen die Länder betroffen sind.

In Österreich ist diese Lösung bereits bei der Diskussion um das Finanz-Verfassungsgesetz 1922 erwogen worden. Die Regierungsvorlage

11

321

- die verfassungsgesetzliche Lösung
- die paktierte Lösung
- die zentralistische Lösung mit Verhandlungspflichten, Zustimmungsgesetz oder Einspruchsrechten
- die zentralistische Lösung mit Schutzklausel.

a) Die *verfassungsgesetzliche Lösung* besteht in einer Regelung der zentralen finanzverfassungsrechtlichen Entscheidungen (verstanden im materiellen Sinn) in der Form eines Bundesverfassungsgesetzes. Damit ist einerseits das Zustandekommen und die Abänderung der einschlägigen Regelungen durch die qualifizierten Abstimmungsformalitäten erschwert. Andererseits wird optisch der besondere bundesstaatliche Stellenwert der Regelungen unterstrichen. Der politische Entscheidungsprozess erhält größeres Gewicht, die Artikulation und Durchsetzung der Interessen der dezentralen Finanzausgleichspartner wird vermutlich erleichtert. Die verfassungsgesetzliche Lösung entspricht dem Gewicht der fraglichen Entscheidungen, die materiell gesehen — wie erwähnt — zentrale Fragen des Bundesstaates betreffen. Form und Inhalt stimmen überein. Die Parität der Finanzausgleichspartner wird freilich nicht durch direkte Einbindung in den Entscheidungsprozess garantiert; sie haben ihre Interessen im politischen Willensbildungsprozess zu artikulieren, wobei jedoch davon ausgegangen wird, daß dies bei bundesgesetzlichen Regelungen im Verfassungsrang leichter möglich ist als bei der einfachen Gesetzgebung.

Gegen die verfassungsgesetzliche Lösung spricht zunächst, daß der Regelungsgegenstand weitaus konkreter ist, als dies auf dem Gebiet der allgemeinen Kompetenzverteilung der Fall ist, weil er — wie schon erwähnt — weitgehend durch die einfachgesetzliche Situation auf dem Gebiet des Abgabenrechts bestimmt ist. Die Verfassungsnorm muß Notgedrungen zur kasuistischen Regelung werden.

Ein — damit zusammenhängender — weiterer Nachteil der Lösung ist die mangelhafte Flexibilität. Trifft die Annahme zu, daß die Form des Verfassungsgesetzes die Abänderung erschwert, dann ist sie für rasche Anpassung an geänderte Verhältnisse ungeeignet. Auch das Verständnis der Verfassungsnorm als stabile Konstante widerspricht der situationsbezogenen Anpassung. (Daß die politische Praxis in Österreich diese Maxime wiederholt mißachtet, ändert an dieser Feststellung nichts.)

b) Die *paktierte Lösung* geht von der Überlegung aus, daß die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Finanzausgleichspartnern der Struktur des Problems entsprechend am ehesten in der Form eines Vertrages zwischen gleichberechtigten Partnern getroffen werden sollte.²³⁾

²³⁾ Vgl auch VfGH 12.10.1990, G 66/90.

320

10*

zum F-VG 1922 sah als Instrument der Länderpartizipation die Zustimmung des Bundesrates zu den wesentlichen finanzausgleichsrechtlichen Akten des Bundesgesetzgebers vor. Als zustimmungsbedürftig galten insbesondere (vgl. § 6 Abs 5, 487 BIGNR. 3):

- Bundesgesetze über gemeinschaftliche Abgaben
- Bundesgesetze, mit denen Abgaben zu ausschließlichen Bundesabgaben oder geteilten Abgaben erklärt wurden
- bundesgesetzliche Bestimmungen zur Vermeidung von Doppelbelastungen oder übermäßigen Belastungen, zur Verhinderung von Schädigungen der Bundesfinanzen etc (s hierzu § 7 Abs 4 F-VG 1948).

Die Möglichkeit des absoluten Vetos durch Verweigerung der Zustimmung betraf damit praktisch alle einschlägigen Bundesgesetze, die nicht allein die finanziellen Interessen des Bundes berührten. Zustimmungsfrei waren lediglich die Bundesgesetze über ausschließliche Bundesabgaben (vgl. 487 BIGNR. 12).

Umgekehrt sollte ein ähnlicher Kontrollmechanismus nach § 7 des Entwurfes auch für die Landesabgabengesetze gelten. Der Entwurf sah nämlich das bloß suspensive Veto der Bundesregierung gem Art 98 B-VG bei Landesabgaben als ungenügend an, weshalb nach der Regierungsvorlage (§ 7 Abs 5) bei Beharrungsbeschlüssen eines Landtages in Abgabensachen die Kundmachung des Gesetzes nur nach Zustimmung des Bundesrates möglich sein sollte.²⁴⁾

Diese paritätische Regelung ist nicht Gesetz geworden. Der Finanz- und Budgetausschuß strich die vorgesehene Bestimmung des § 6 Abs 5 ersatzlos. Hinsichtlich der Landesabgabengesetze wurde die Zustimmung des Bundesrates zu Beharrungsbeschlüssen der Landtage ersetzt durch das bis heute geltende Verfahren im sog 26er Ausschuß (jetzt § 9 F-VG 1948). Ein bescheidenes Relikt der vorgesehenen Regelung bildet im übrigen noch die *Verhandlungsklausel des § 5 FAG*. Sie verpflichtet den Bund, mit den Finanzausgleichspartnern Verhandlungen zu führen, wenn er steuerpolitische Maßnahmen in Angriff nimmt, die mit einem Ausfall von Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können. Gleiches gilt für Maßnahmen des Bundes, die zu einer Mehrbelastung am Zweckerwerb führen können. Die Vorschrift nennt kein Verhandlungsziel, sie kennt auch keine Sanktionen für den Fall einer Verletzung der Verhandlungspflicht. Sie ist von vornherein untauglich, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die auf parlamentarische Initiativanträge zurückgehen.

Ein erster Schritt zur Verbesserung des Zustandes wäre eine Erweiterung der Verhandlungsklausel des § 5 FAG. In der Vergangenheit ist

²⁴⁾ Vgl *Ruppe*, Finanzverfassung, aaO. 94.

diesbezüglich wiederholt der Vorschlag einer verfassungsrechtlichen Verankerung und einer allgemeineren Fassung der Verhandlungsklausel zur Diskussion gestellt worden.²⁵⁾ Die Effizienz eines solchen Schrittes für sich allein ist zweifelhaft. Prinzipiell bringt eine Erweiterung des *Geltungsbereichs* dieser Verhandlungsklausel allein keinen Fortschritt, solange kein Verhandlungsziel genannt ist und die Verletzung der Verhandlungspflicht keine Sanktionen auslöst. Gleiches gilt für eine verfassungsrechtliche Verankerung der Verhandlungspflicht. Sie bedeutet für sich allein ja nur, daß eine Veränderung oder Beseitigung dieser Norm unter erschwerten Bedingungen möglich ist, stärkt aber nicht die Position der anderen Finanzausgleichspartner. Selbst wenn die verfassungsrechtliche Verpflichtung so formuliert wäre, daß Gesetze, die unter Verletzung der Verhandlungspflicht zustande kommen, als verfassungswidrig anzusehen sind, könnten zwar die Länder allenfalls die Aufhebung derartiger Gesetzgebungsakte erreichen; der Bund könnte jedoch diese Sanktion durch die formelle Erfüllung der Verhandlungspflicht ohne Schwierigkeiten vermeiden. Im Ergebnis wäre keine Verbesserung erzielt.

Damit zeigt sich aber, daß es nicht auf die Verbesserung der formellen Mitsprachemöglichkeiten der Finanzausgleichspartner ankommt, sondern darauf, den Ländern bzw Gemeinden eine inhaltliche Mitwirkung bei den sie betreffenden zentralen finanzverfassungs- bzw finanzausgleichsrechtlichen Regelungen einzuräumen. Im Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 und im Forderungskatalog der Länder von 1985 wird dieser Gedanke berücksichtigt. Beide Programme verlangen einerseits eine verbesserte Formulierung der Verhandlungsklausel, fordern aber andererseits, daß dem Bundesrat in Bezug auf Gesetze, die eine Änderung der Besteuerungsrechte oder Abgabenerträge beinhalten, ein Zustimmungrecht eingeräumt wird.²⁶⁾ Diese Forderung geht insofern zu weit, als bei Verankerung eines echten Zustimmungrechtes der Finanzausgleichspartner hinsichtlich der zentralen finanzausgleichsrechtlichen Regelungen sich eine genauere Umschreibung der Verhandlungspflicht wohl erübrigt: Die Zustimmung kann ohnehin nur erreicht werden, wenn vorher über konsensfähige Lösungen verhandelt wurde. Andererseits geht die Forderung im Sinn des Paritätsprinzips zu wenig weit, weil das geforderte Zustimmungrecht sich lediglich auf Bundesgesetze gem § 3 Abs 1 F-VG bezieht, während nach den bisherigen Erfahrungen nicht nur die Ausübung der Kompetenz-Kompetenz, sondern auch die Ausübung der Gesetzgebungshoheit über die gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie Kostenüberwälzungsregelungen

²⁵⁾ Vgl etwa Forderungsprogramm der Bundesländer 1971, 17.

²⁶⁾ Forderungsprogramm der Bundesländer 1976, 11; Forderungskatalog der Bundesländer 1985, Punkte 19 und 20.

die finanzielle Position der Länder und Gemeinden gravierend beeinträchtigen können.

Zu überlegen wäre somit für den Bereich des Abgabewesens die Verwirklichung jener Vorschläge, die im wesentlichen schon in der Regierungsvorlage des F-VG 1922 vorgesehen waren: Zustimmungsgewalt des Bundesrates bei allen jenen Maßnahmen des Bundes mit finanzieller Wirkung, die nicht allein seine Sphäre betreffen. ²⁷⁾

Gegen diesen Vorschlag wird geläufiger Weise vorgebracht, daß der Bundesrat in der verfassungspolitischen Realität der 2. Republik in Wahrheit kein Organ der Vertretung der Länderinteressen ist, vielmehr auch in diesem Organ parteipolitische Aspekte die föderalistischen überlagern.

Dagegen kann wiederum eingewendet werden, daß der Bundesrat durch eine Erweiterung seiner Kompetenzen, wie sie vor allem die Einräumung eines Zustimmungsgewalt auf dem politisch sensiblen Gebiet des Abgabewesens bedeutet, entscheidend aufgewertet wäre und daher durchaus die Möglichkeit besteht, ihn allein durch eine solche gewichtige Kompetenzerweiterung in die Rolle einer echten Ländervertretung zu drängen.

Nicht gelöst ist mit diesem Vorschlag die Einbindung der Gemeinden. Für sie sind verschiedene Modelle denkbar. De lege lata ist dabei die Vertretungsbefugnis des österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu beachten, die verfassungsrechtlich in Art 115 Abs 3 B-VG und für den Finanzausgleich in § 5 Abs 2 FAG verankert ist. De lege ferenda wären öffentlichrechtliche Interessenvertretungen in Betracht zu ziehen.

Es liegt auf der Hand, daß gegen diese Vorschläge der Einwand erhoben werden kann, sie führten zu einer Blockierung der notwendigen Gesetzgebung im Bereich des Abgabewesens, zumindest aber zu erheblichen Verzögerungen, die im Hinblick auf die erforderliche Reaktionsgeschwindigkeit nicht hingenommen werden könnten. Diesem Einwand ist zweierlei entgegenzuhalten:

(1) Die gemachten Vorschläge laufen nicht auf eine Privilegierung einzelner Finanzausgleichspartner hinaus, sondern dienen lediglich der Verwirklichung der formellen Parität von Bund und Ländern bzw der Finanzausgleichspartner, die derzeit nicht gegeben ist. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wird das Zustimmungsgewalt des Bundesrates als föderalistisch

²⁷⁾ In diesem Sinne schon Kojia, Entwicklungstendenzen, 11 f., 21; Ermacora, JBl 1957, 551; ausführlich Ruppe, Finanzverfassung, aaO, 97.

notwendiger Ausgleich für die Dominanz des Bundes und als Instrument zur Wahrung der Interessen der Länder bei der Ertragsverteilung angesehen. ²⁸⁾

(2) Eine Verstärkung der Mitspracherechte erfordert ohne Zweifel eine bessere Vorbereitung der Entscheidungsfindung und eine Suche nach Lösungen, die konsensfähig sind. Andererseits war schon bisher das Gebiet des Finanzausgleiches weitgehend von Konsenslösungen geprägt. ²⁹⁾ Es sollte nicht von vornherein von der Hypothese ausgegangen werden, daß die Finanzausgleichspartner nicht über jenes Maß an staatspolitischer Verantwortung verfügen, das für eine Verwirklichung der notwendigen Gesetzgebungsakte im Bereich des Finanzwesens erforderlich ist.

d) Werden die Bedenken gegen paktierte Lösungen oder Zustimmungsgewalt ungeachtet aufrecht erhalten, so wäre folgende Variante zu überlegen: Verhandlungspflicht nach dem Vorbild des § 5 FAG mit dem Ziel, über die Bedeckung der Einnahmefälle bzw Mehrbelastungen das Einvernehmen herzustellen; sollten die Verhandlungen nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen, Einspruchsrecht der Finanzausgleichspartner in Form der Inangasetzung eines Schiedsverfahrens. Vorbild könnte hierfür § 9 F-VG sein, der im Sinne der Parität umzusetzen wäre, so daß auch Länder und Gemeinden bei finanziell bedeutungsvollen Maßnahmen des Bundes das Verfahren vor einem Vermittlungsausschuß anrufen könnten. An die Stelle des 26er-Ausschusses könnte hierbei auch ein eigener Finanzausgleichsrat treten.

e) Weniger empfehlenswert erscheinen demgegenüber Schutzklauseln der Art, daß den Ländern und Gemeinden gegenüber dem Bund Ersatzansprüche zustehen, wenn durch bundesgesetzliche Maßnahmen den Ländern oder Gemeinden Einnahmen entzogen oder zusätzliche Ausgaben auferlegt werden. Derartige Klauseln haben zwar ein Vorbild im Finanzausgleichsrecht der 1. Republik (insbesondere § 6 Abs 4 F-VG 1922 und 1931), zeichnen sich aber durch besondere Starrheit und Anwendungsprobleme aus. Oft wird es unmöglich sein, die tatsächlichen Einnahmefälle oder Kostenbelastungen zu quantifizieren, weil sie nicht verlässlich abgeschätzt werden können. Weitwendige Auseinandersetzungen sind mit solcher Regelungen vorprogrammiert.

Es bedarf keiner weiteren Begründung, daß bei einer Reform der Finanzverfassung prozedurale Varianten auch kombiniert zum Einsatz gelangen können, etwa:

²⁸⁾ BVerfG 15, 197, 220; Stern, aaO, 1123.

²⁹⁾ S auch Ruppe, Finanzverfassung, aaO, 100. Nach VfGH 12.10.1990, G 66/90, muß dies bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen so sein.

- verfassungskräftige Verankerung der Leitlinien der finanziellen Beziehungen
- paktierte Lösung für den periodisch abzuschließenden Finanzausgleich
- Zustimmungslösung oder Schiedsverfahren bei Maßnahmen, die die finanzielle Position anderer Finanzausgleichspartner betreffen.

ABSCHNITT III: DAS FINANZ-VERFASSUNGSGESETZ 1948 — KRITISCHE ANALYSE UND REFORMVORSCHLÄGE

Nachdem in Abschnitt II. allgemeine Überlegungen zur Neuordnung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens angestellt wurden, ist der folgende Abschnitt konkret dem F-VG 1948 gewidmet. Untersucht werden die einzelnen, der Finanzverfassung im engeren Sinn zuzurechnenden Vorschriften (§§ 1 — 13 F-VG) zunächst hinsichtlich ihres normativen Inhaltes und dogmatischen Stellenwertes. Hierbei ist auf die Interpretation durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes und die Lehre Bedacht zu nehmen. Zum anderen werden die dogmatischen und rechtspolitischen Probleme aufgezeigt, die mit der Vorschrift verbunden sind. Darauf aufbauend werden Reformüberlegungen zur Diskussion gestellt. Im allgemeinen wird dieser Aufbau durch eine Dreigliederung (Rechtsslage — Beurteilung — Vorschläge) zum Ausdruck gebracht. Die Reformvorschläge sind zum Teil rechtstechnischer Art, zum Teil inhaltlicher Natur.

§ 1 F-VG

1. Rechtsslage

§ 1 F-VG lautet: „Das Finanz-Verfassungsgesetz regelt den Wirkungsreich des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Finanzwesens“.

Gem Art 13 Abs 1 B-VG werden die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabewesens durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz geregelt.

Nach Art 10 Abs 1 B-VG ist Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung das Zollwesen (Z 2), ferner Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind (Z 4).

Nach Art 11 Abs 2 B-VG besitzt der Bund das Recht der Bedarfsgesetzgebung auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrens etc auch in Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, insbesondere auch in Angelegenheiten des Abgabewesens.

326

Art 116 Abs 2 B-VG spricht den Gemeinden das Recht zu, im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuscheiden. Hierbei handelt es sich um Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches (Art 118 Abs 2 B-VG).

2. Beurteilung

Das B-VG vom 1.1.1920 hatte aus Gründen, die mit der politischen und wirtschaftlichen Lage nach dem Ende des 1. Weltkrieges zusammenhängen, Bestimmungen über die Verteilung der Steuerhoheit nicht aufgenommen.¹⁾ Es beschränkte sich darauf, in Art 10 die Bundesfinanzämter und insbesondere die öffentlichen Abgaben, die ganz oder teilweise für den Bund eingehoben werden, in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund vorzubehalten. Andererseits wurde in Art 13 die Frage, welche Abgaben dem Bund, den Ländern und Gemeinden zustehen, in Gesetzgebung und Vollziehung zur Bundessache erklärt. Der Wirksamkeitsbeginn dieser Vorschrift wurde jedoch zunächst hinausgeschoben.

Das F-VG vom 3.3.1922, BGBl 124, sollte eine vorläufige Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden treffen. Die Vorschriften waren jedoch die Grundlage für die Weiterentwicklung des Finanzverfassungsrechts in der 1. Republik. Sie wurden 1931 nach verschiedenen Reformen wiederverarbeitet (BGBl 51) und 1934 im F-VG 1934, BGBl 150, neu gefaßt. Auf dieses Gesetz wurde auch bei der Erlassung des F-VG 1948 zurückgegriffen.

Während das F-VG die grundsätzlichen Vorschriften über die Kompetenzverteilung enthält, wurden und werden die Detailbestimmungen in einem einfachen Bundesgesetz geregelt, das bis 1938 als Abgabenteilungsgesetz, seit 1948 als Finanzausgleichsgesetz bezeichnet wird und nach alter Tradition stets nur für einige Jahre in Geltung gesetzt wird. Für die Verteilung des Rechtsstoffes auf zwei Gesetze wurde ins Treffen geführt, daß die Detailregelung wandlungsfähig und flexibel bleiben müsse.²⁾ Angesichts der Regelung des § 3 F-VG, wonach es Sache der (einfachen) Bundesgesetzgebung ist, die Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) zu regeln, ist jedoch festzuhalten, daß die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabewesens im F-VG selbst nur in den Grundsätzen geregelt ist, konkreter — dh abgabenbezogen — hingegen erst im jeweiligen FAG bzw sogar im einzelnen Abgabengesetz vorgenommen wird. Auf diese Problematik ist im gegebenen Zusammenhang (§ 3 F-VG) einzugehen.

¹⁾ Ausführlich Pfaunder, Der Finanzausgleich in Österreich in den Jahren 1896 - 1927, Wien 1927, 95 ff.

²⁾ Pfaunder, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/49, Wien 1949, 3 f.

327

Die gegenwärtige Rechtslage bewirkt eine Aufsplitterung des Rechtsstoffes, die zu Überschneidungen, Doppelgleisigkeit und Ungereimtheiten führt:

a) Art 13 B-VG verweist lediglich die Regelung der Zuständigkeit von Bund und Ländern auf dem Gebiet des *Abgabewesens* in ein eigenes Bundesverfassungsgesetz. Das F-VG hingegen regelt umfassend das Finanzwesen, dh neben dem Abgabewesen auch die sog Transferzahlungen (Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Landesumlage), Fragen der Kreditfinanzierung der Gebietskörperschaften, ferner Teile des Haushaltsrechtes und der Finanzstatistik. Es regelt ferner die finanzielle Position der Gemeinden, während Gemeindeverbände nur in Teilbereichen angesprochen und andere öffentlichrechtliche Körperschaften gar nicht erwähnt werden.

b) Die Kompetenzvorschriften des Art 10 B-VG betreffend *Zollwesen* und *Bundesfinanzen* stehen in Konkurrenz und teilweise im Widerspruch zum F-VG.

Zölle sind nach hA Abgaben, die beim Grenzübertritt von Waren erhoben werden. Sie werden ungeachtet ihrer ordnungspolitischen Dimension als Abgaben qualifiziert (vgl etwa VfGH 7.10.88, B 1419/87), fallen daher unter das F-VG. Im FAG sind sie konsequenterweise als ausschließliche Bundesabgaben eingestuft.

Gem Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG sind die Angelegenheiten der öffentlichen Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind, in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Nach den Vorschriften des F-VG (§§ 7 und 11) wird hingegen bei Zuschlagsabgaben und gleichartigen Abgaben (die auch teilweise für den Bund eingehoben werden) die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern geteilt.³⁾

Ob neben dem F-VG in Art 10 B-VG noch ein eigener Kompetenztatbestand „Bundesfinanzen“ erforderlich ist, ist zu bezweifeln. Der VfGH hat bisher ua die Einführung einer ausschließlichen Bundesabgabe (Bodenwertabgabe) auf Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG gestützt (VfSlg 4205/1962, 4545/1963), ferner die Gewährung von Zweckzuschüssen an Krankenanstaltenträger, die keine Gebietskörperschaften sind (VfSlg 7720/1975). Ersteres scheint im Hinblick auf §§ 3 und 7 F-VG überflüssig, letzteres eher problematisch.

c) Die Bedarfsgesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet des *Abgabenverfahrensrechtes* könnte theoretisch dazu benützt werden, eine sinnvolle Vereinheitlichung dieses Rechtsgebietes unter Einschuß der Landes- und Gemeindeabgaben herbeizuführen. Dies scheidet jedoch daran, daß im Bereich des Abgabenrechtes verfahrensrechtliche und

³⁾ Vgl schon *Pfaundler*. Der Finanzausgleich in Österreich, Wien 1931, 18.

allgemeine materiellrechtliche Regelungen (allgemeines Steuerschuldrecht) eng miteinander verzahnt, zum Teil gar nicht unterscheidbar sind.⁴⁾ Die Bedarfskompetenz des Bundes erstreckt sich jedoch nicht auf das materielle Abgabenrecht, auch nicht hinsichtlich der allgemeinen abgabenschuldrechtlichen Bestimmungen (zB Entstehung der Steuerschuld, Fälligkeit, Buchführungspflicht, Prüfungen, Zahlungserleichterungen), so- daß die bundesgesetzliche Regelung sich de facto auf die bundesgesetzlich geregelten Abgaben beschränken muß.⁵⁾ Der Effekt ist das Nebeneinander von Bundesabgabenordnung und von weitgehend, aber nicht vollständig gleichlautenden Landesabgabenordnungen. Rechtsicherheit und Rechtsschutz werden dadurch in mehrfacher Weise beeinträchtigt: zum einen muß in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die jeweilige LAO im konkreten Fall eine der BAO entsprechende Vorschrift enthält (mit Zeitablauf entwickeln sich BAO und LAO notwendigerweise immer stärker auseinander, weil Novellen der BAO nicht oder nur modifiziert Eingang in das Landesrecht finden); zum anderen muß bei Parallelbestimmungen geprüft werden, ob der Wortlaut identisch ist bzw ob eine abweichende Wortwahl materielle Bedeutung hat oder nicht; schließlich müssen die verfassungsrechtlich erforderlichen Anpassungen von Verfahrensvorschriften oder allgemeinen steuerschuldrechtlichen Regelungen häufig durch mehrfache Verfahren vor dem VfGH durchgesetzt werden.

d) Die geltende Verfassungsordnung enthält keine explizite Zuständigkeitsregel für die Gesetzgebung betreffend *allgemeine* abgabenrechtliche Regelungen materiellen Inhaltes, obwohl solche Vorschriften seit Jahrzehnten existieren (zB Bewertungsgesetz) und offenbar einem dringenden Bedürfnis entsprechen.

e) Ein weiteres Spannungsfeld zwischen B-VG und F-VG ergibt sich aus den Begriffen *Abgabe* bzw *Abgabewesen*. Der Geltungsbereich des F-VG wird durch die Begriffe *Abgabe* bzw *Abgabewesen* begrenzt. Das Verfassungsrecht enthält jedoch keine Definition dieser Begriffe. Nach der Judikatur des VfGH sind unter Abgaben Geldleistungen zu verstehen, die von Gebietskörperschaften auf hoheitlicher Grundlage zur Deckung des Finanzbedarfes erhoben werden (zB VfSlg 1465/1932, 3919/1962). Dieser Abgabebegriff ist inhaltlich neutral, überspielt also grundsätzlich die allgemeine Kompetenzverteilung: Eine Abgabebelastung von Grundstückstransaktionen etwa ist nicht dem Grundverkehrsrecht, eine Abgabebelastung des Güterverkehrs auf der Straße nicht dem Verkehrsbesenen zuzuordnen. Der VfGH hat jedoch auch der Abgabengesetz-

⁴⁾ Vgl etwa die höchstgerichtliche Divergenz, ob die Verjährungsbestimmungen der BAO materielles oder Verfahrensrecht sind: VfGH 22.3.1980, B 267/77 versus VfGH 22.9.1989, 87/17/0271.

⁵⁾ Vgl *Reeger/Stoll*, Kommentar zur BAO, Wien 1966, 4 f.

notwendigerweise ein Grenzbereich existiert, in dem die Frage Materiegesetzgebung oder Abgabengesetzgebung bzw das Problem des Mißbrauchs der Abgabenform virulent wird.

(3) Die Deckung des Finanzbedarfes nimmt die Judikatur auch an, wenn die Geldleistung (auf hoheitlicher Grundlage) nur zur Abgeltung oder Finanzierung spezifischer öffentlicher Leistungen dient (etwa VfSlg 3159/1957). Die Regelung von Benützungsgebühren, Verwaltungskosten, Kommissionsgebühren, sonstigen Gebühren, die lediglich als Preis oder Kostenbeitrag für spezifische öffentliche Leistungen zu erbringen sind, fällt danach unter die Kompetenzvorschriften zum Abgabewesen und nicht unter die Materienkompetenz.

(4) Nicht unter den Abgabebegriff fallen nach der Judikatur Sachleistungs- verpflichtungen gegenüber Gebietskörperschaften und jene Geldleistun- gen, die subsidiär an die Stelle solcher primärer Naturalverpflichtungen treten. Hiefür ist der Materiengesetzgeber zuständig. Die Judikatur des VfGH hat sich mit dieser Abgrenzungsfrage bisher wiederholt befaßt, völlig eindeutige, trennscharfe Kriterien jedoch nicht entwickeln können (vgl VfSlg 1465/1932, 2267/1954, 5403/1966, 3653/1959, 3919/1961, 5997/1969, 8195/1977).

3. Vorschläge

a) Einbau der finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen in das B-VG („Inkorporierung“): Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabewesens ist ein zentraler Bestandteil jeder (Bundes) Verfassung. Ihre Ausgliederung aus dem B-VG hat in Österreich lediglich historische Gründe. Die Inkorporierung in das B-VG selbst würde den Stellenwert der Finanzverfassung deutlicher hervorheben als das bisher der Fall ist. Empfehlenswert wäre hierbei ein eigener Abschnitt Finanzwesen, weil es — anders als dies Art 13 B-VG derzeit anklungen läßt — nicht nur um das Abgabewesen geht und auch nicht nur um das Bund-Länder-Verhältnis, sondern um die finanziellen Grundlagen der Gebietskörperschaften überhaupt.

b) Streichung des Kompetenztatbestandes „Zollwesen“ in Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG: Zölle sind nach dem Verständnis der einfachen Gesetzgebung eine Erscheinungsform der Abgaben (Eingangs- bzw Ausgangsabgaben). Sie weisen auch alle Merkmale einer Abgabe im Verständnis der verfassungsge- rechtlichen Judikatur auf. Aussagen über die Kompetenzverteilung sollten daher dem einschlägigen Teil der Verfassung überlassen bleiben.

c) Einiges spricht auch für die Beseitigung des Kompetenztatbestandes Bundesfinanzen in Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG: Der Kompetenztatbestand

331

gebung die Berücksichtigung der Belange der anderen Gebietskörperschaften zur Pflicht gemacht: Die abgabenrechtliche Regelung muß, damit die bundesstaatliche Kompetenzverteilung nicht zu einem unerträglichen Gegeneinander von Bund und Ländern führt, auf die besonderen Anordnungen des jeweils anderen Materiengesetzgebers Rücksicht nehmen (VfSlg 10.305/1984 zum Konflikt zwischen Wiener Gebrauchsabgabe und Fernmelderecht).

Andererseits hat die Judikatur wiederholt festgehalten, daß der Abgabenge- setzgeber nicht gehindert ist, Abgaben auch zu anderen Zwecken als zur Erzielung von Einnahmen einzusetzen, somit auch außerfiskalische Zwecke verfolgen darf (VfSlg 4466/1963, 4708/1964, 5268/1966).

Damit werden gleich mehrere Kompetenzabgrenzungsprobleme aufgewor- fen:

(1) Zum einen ergibt sich aus dem vom VfGH entwickelten Abgabebegriff, daß die Regelung der Finanzverfassung über das Abgabewesen keine abschließende Regelung aller an öffentliche Verbände zu erbringenden Geldleistungen darstellt. Ausgeklammert sind Geldleistungspflichten auf hoheitlicher Grundlage gegenüber anderen als Gebietskörperschaften (etwa Sozialversicherungsbeiträge, Kammerumlagen, Umlagen sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften), ferner Geldleistungspflichten, die nicht der Deckung des Finanzbedarfs dienen (etwa Geldstrafen), schließlich der gesamte Bereich der privatrechtlichen Leistungsvergütungen öffentlich- rechtlicher Körperschaften. In Grenzfällen kann die Frage, ob eine Abgabe und damit eine unter das F-VG fallende Geldleistung vorliegt, große Schwierigkeiten bereiten.⁶⁾

(2) Zum zweiten folgt aus dem vom VfGH entwickelten Abgabebegriff, daß abgabenrechtliche Regelungen dazu verwendet werden können, materiell- rechtliche Regelungen zu substituieren. Die Beeinflussung bestimmter Verhaltensweisen der Individuen durch spezielle Be- oder Entlastungen ist grundsätzlich durch den Kompetenztatbestand Abgabewesen gedeckt, auch wenn die Regelung in ihrem Effekt einem Ge- oder Verbot auf dem betreffenden materiellrechtlichen Gebiet nahe- oder gleichkommt. Die Grenze liegt erst dort, wo der Einsatz der Abgabenform mißbräuchlich erfolgt. Dies nimmt die Judikatur des VfGH an, wenn die Abgabe zufolge ihrer besonderen Ausgestaltung so umfassend in eine fremde Materie einwirkt, daß sie als Regelung dieser Materie bewertet werden muß. Bisher hat der VfGH dies erst einmal bejaht (VfSlg 10.403/1985 betreffend Wiener Abgabe auf leerstehenden Wohnraum), doch ist evident, daß hier

⁶⁾ Vgl hierzu etwa Raschauer, Abgabebegriff und Rechtsformenmißbrauch, in: Steuern im Rechtsstaat, FS für Gerold Stoll, 213.

Zuständigkeit zur Regelung sinnvoller nach der allgemeinen Kompetenzverteilung richten sollte.

§ 2 F-VG

1. Rechtslage

Nach § 2 F-VG tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Gem Art 104 Abs 2 B-VG können die mit der Verwaltung von Bundesvermögen betrauten Bundesminister die Besorgung solcher Geschäfte dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden übertragen (sog Auftragsverwaltung). „Inwieweit in besonderen Ausnahmefällen für die bei Besorgung solcher Geschäfte aufgelaufenen Kosten vom Bund ein Ersatz geleistet wird, wird durch Bundesgesetz bestimmt.“

Die für die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte zentrale Kompetenzverteilungsvorschrift des § 2 F-VG geht vom Grundsatz der eigenen Kostentragung aus. Die Finanzierungsverantwortung folgt der Aufgabenverteilung (sog *Komplexitätsgrundsatz*). Nach VfSlg 935/1928 handelt es sich um einen Grundsatz, der sich bereits aus dem bundesstaatlichen Prinzip ergibt, daher auch ohne verfassungsrechtliche Verankerung gültig wäre. Bei dieser wohl zutreffenden Sicht liegt die Bedeutung des § 2 F-VG in dem Umstand, daß dem einfachen Gesetzgeber die Kompetenz eingeräumt wird, Abweichungen vom Prinzip der eigenen Kostentragung zu normieren.⁷⁾ somit nicht in der Normierung der Finanzierungsverantwortung sondern in der Normierung einer Zuständigkeit zur Erlassung abweichender Kostentragsregelungen durch den einfachen Gesetzgeber. Solche Abweichungen müssen jedoch wohl begründungsbedürftige Ausnahme bleiben.⁸⁾ Abweichende Kostentragsregelungen enthält einerseits das FAG (§§ 1 ff), andererseits finden sie sich verstreut in einzelnen Gesetzen (zB § 119 NRWO).

Zur Interpretation der Vorschrift ist festzuhalten:

a) Der Terminus „ihre Aufgaben“ ist nach herrschender Auffassung bei geteilter Zuständigkeit nicht im Sinne der Gesetzgebungs- sondern der *Vollziehungskompetenz* zu deuten.⁹⁾

⁷⁾ Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972, 223.

⁸⁾ Vgl auch VfSlg 3354/1958, insbes 4017/1961. Perenthaler, Österreichische Finanzverfassung, Wien 1984, 141.

⁹⁾ VfSlg 935/1928, 2604/1953, 5881/1968, 6617/1971. Ferner Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht, 6. Aufl, Wien 1988, 107; Wiggolt, Der Finanzausgleich Fortsetzung der Fußnote auf Seite 334

Bundesfinanzen ist in vollem Umfang von den finanzverfassungsrechtlichen Normen erfaßt, wenn diese, wie jetzt das F-VG, den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Finanzwesens regeln. Insbesondere die jetzt in Z 4 als Hauptbeispiel genannte Gesetzgebungshoheit im Bereich der Bundesabgaben ist ein wesentlicher Regelungsgegenstand des F-VG. Ob der Kompetenztatbestand für Regelungen außerhalb des Abgabewesens und der Transfers erforderlich ist, ist zu bezweifeln.

d) Bundeszuständigkeit für *allgemeine Vorschriften des materiellen Abgaberechts*: Zu diskutieren ist eine Bundeszuständigkeit (Bedarfssetzung) zur Regelung allgemeiner Fragen des materiellen Abgaberechts. Die Bedarfssetzungskompetenz des Bundes im Verfahrensrecht gem Art 11 B-VG kann — wie dargestellt — im Bereich des Abgabeverfahrens de facto nicht ausgeschöpft werden, weil abgabenverfahrensrechtliche Vorschriften so eng mit materiellrechtlichen Fragen verzahnt sind, daß eine Trennung unzweckmäßig, in Teilbereichen praktisch unmöglich ist. Eine Lösung, die versucht, die rein verfahrensrechtlichen Vorschriften der BAO herauszufiltern und im Wege der Bedarfsgesetzgebung für das Landesabgabenrecht in Kraft zu setzen, wäre einerseits kaum durchzuführen und brächte andererseits wenig Fortschritt, weil die Uneinheitlichkeit dann hinsichtlich der allgemeinen materiellrechtlichen Regelungen erhalten bliebe.

Da ein legitimes föderalistisches Interesse an einer länderspezifischen Regelung von allgemeinen Fragen des materiellen Abgaberechts schwer begründet werden kann, die Zerspaltung hingegen beachtliche Rechtsunsicherheit und Rechtsschutzdefizite verursacht, sollte über eine Kompetenzverschiebung diskutiert werden. Sie könnte allenfalls mit einem Zustimmungsvorbehalt der Länder gekoppelt werden.

Daneben sollte eine explizite Kompetenzgrundlage für die allgemeinen abgabenrechtlichen Regelungen materiellen Inhalts, die nicht mit Verfahrensrecht verknüpft sind (zB Bewertung), geschaffen werden.

e) Offen ist die Lösung der Kompetenzabgrenzungsprobleme, die mit dem vom VfGH entwickelten *Abgabebegriff* verbunden sind. Eine verfassungsrechtliche Verankerung des Abgabebegriffes brächte allein keine Lösung. Die Frage, wann Mißbrauch der Abgabenform vorliegt, müßte und sollte weiterhin durch die Judikatur im Einzelfall entschieden werden. Gleiches gilt für die Einordnung abisbarer Naturalverpflichtungen. Hingegen sollte geprüft werden, ob öffentlichrechtliche Entgelte und Kostenbeiträge (ausgenommen die Benützungsgelder für Gemeindeeinrichtungen) richtigerweise als Abgaben eingestuft werden sollen oder ob hier nicht der Zusammenhang mit der betreffenden Materie so eng ist, daß sich die

b) Die Regelung des § 2 F-VG erstreckt sich auch auf die *Gemeinden* (VfSlg 9507/1982).

c) Die Frage, ob die Vollziehungszuständigkeit in den Fällen *mittelbarer Verwaltung* funktuell oder organisatorisch zu bestimmen ist, wurde in der Vergangenheit unterschiedlich beantwortet. Zum Teil wurde eine Kostentragungspflicht der besorgenden Gebietskörperschaft angenommen (organisatorische Zuordnung),¹⁰⁾ zum Teil eine Kostentragungspflicht der Gebietskörperschaft, deren Aufgaben besorgt werden (funktionelle Zuordnung).¹¹⁾

Die jüngere Judikatur des VfGH (beginnend mit VfSlg 9507/1982) vertritt bei mittelbarer Verwaltung (übertragener Wirkungsbereich) im wesentlichen die organisatorische Zuordnung: Die Gebietskörperschaft, welche die Aufgabe besorgt, hat danach den Personalaufwand und den sog. Amtssachaufwand, der eine unerläßliche Voraussetzung für die Tätigkeit der Organe bildet, zu finanzieren. Die Gebietskörperschaft, deren Aufgabe besorgt wird, hat (lediglich) den Sachaufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht, und den sog. Zweckaufwand, das sind jene Aufwendungen, die von vornherein unmittelbar für einen bestimmten Zweck gemacht werden, zu finanzieren.¹²⁾

Diese Judikatur ist zum übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden ergangen, muß aber ebenso für die mittelbare Bundesverwaltung und andere Bereiche mittelbarer Verwaltung gelten.

Fortsetzung der Fußnote von Seite 333

im Österreich der Zweiten Republik, Wien 1973, 11; *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58, Wien 1958, 17; *Schäffer*, Die österreichische Finanzverfassung, in: Festgabe für Wilhelm Weber, Wien 1986, 88; *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Wien - New York 1985, 183; *Wenger/Höss*, in: *Matzner* (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, 12 ff.; 60 ff.; *Ruppe*, Gutachten 6, ÖJT, 56 ff. - AA *Ermacora*, Über die bundesstaatliche Kostentragung gem § 2 F-VG, Wien 1979, 13, der auf Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit abstellt und bei Auseinanderfallen eine Lösung nach den Kriterien der Finanzausgleichsgerechtigkeit vorschlägt. Ähnlich *Pernthaler*, aaO, 143.

¹⁰⁾ *Pelz*, Gemeindeverfassung 1962, Graz - Köln 1965, 98; *Neuhofner*, Handbuch des Gemeinderichts, Wien - New York 1972, 323; VfSlg 7201 A/1967.

¹¹⁾ *Ruppe*, Finanzausgleichsgesetz, aaO, 32; *Adamovich/Funk*, aaO, 183. VfSlg 2604/1953, 5681/1968, 6617/1971.

¹²⁾ Vgl. auch VfGH 16.3.1988, A 24/87. Ausführlich zu dieser Judikatur *Schnitzer*, in: *Smekal/Theurl*, Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften, Wien - Köln - Graz 1990, 205 ff.

334

d) § 2 F-VG bezieht sich auf die Aufgaben der Gebietskörperschaften schlechthin, somit auch auf die in den *Rechtsformen des Privatrechts* erfüllten.¹³⁾ In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß nach der ständigen Judikatur des VfGH die Gebietskörperschaften bei der Verwendung von Abgabenerträgen nicht an die (hoheitlichen) Kompetenzschränken des B-VG gebunden sind, somit Abgabenerträge auch zur Finanzierung von in Formen des Privatrechts erfüllten Aufgaben verwenden können (VfSlg 3033/1956, 3961/1961).

e) Gem § 2 F-VG ist der „zuständige Gesetzgeber“ befugt, *abweichende Kostentragungsregeln* zu erlassen. Eine verbreitete Auffassung interpretiert dies dahingehend, daß der zuständige Materiengesetzgeber zugleich eine Kostentragungskompetenz besitze, die Kompetenz zur Regelung der Kostentragung somit eine Adhäsionskompetenz sei.¹⁴⁾ Zugleich wird die Regelung als „Einbahnstraße“ verstanden, mit der Konsequenz, daß der Bundesgesetzgeber als Materiengesetzgeber Kosten auf Länder und Gemeinden, der Landesgesetzgeber Kosten auf Gemeinden abwälzen kann, hingegen der Landesgesetzgeber nicht eine Kostentragung des Bundes verfügen darf.¹⁵⁾ *Pernthaler* sieht die Begründung für diese Auffassung in der finanzausgleichsrechtlichen Natur der fraglichen Bestimmungen,¹⁶⁾ sie dürfte sich auch aus dem System des F-VG ableiten lassen.¹⁷⁾

*Pernthaler*¹⁸⁾ hat aus der finanzausgleichsrechtlichen Natur der Kostentragungsregelungen und dem besonderen Stellenwert des Konnexitätsgrundsatzes abgeleitet, daß abweichende Kostentragungsregelungen nur im Rahmen besonderer verfassungsrechtlicher Verschiebungen oder Verzahnungen der Zuständigkeitsbereiche oder im Rahmen des Finanzausgleichs zulässig seien. Die jüngere Judikatur des VfGH bestätigt diese Position und unterstreicht in der Tat den Ausnahmecharakter: Im Erkenntnis VfSlg 11.663/1988 bezeichnet der VfGH eine (abweichende) Kostentragungsregelung als spezifisch finanzausgleichsrechtliche Frage. Grundsätzlich soll eine derartige Regelung im Finanzausgleichsgesetz getroffen werden und nur ausnahmsweise auch in einem anderen Gesetz, das aber explizit die von

¹³⁾ In *Matzner*, aaO, 67.

¹⁴⁾ S. hierzu auch *Horny*, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985-1988, Linz 1985, 46 ff.

¹⁵⁾ Vgl. *Melichar*, Die österreichische Finanzverfassung, in: *Andrae* (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft, Wien 1970, 13; *Wenger/Höss*, aaO, 54f.; *Ruppe*, Gutachten 6, ÖJT, 62; *Schäffer*, aaO, 88. VfSlg 3033/1956 sowie zuletzt 15.12.1988, A 10/88.

¹⁶⁾ *Walter*, aaO, 223f.; *Pfaundler*, aaO (1958), 15 ff.; *Pernthaler*, aaO, 140.

¹⁷⁾ *Pfaundler*, aaO (1958) 17; *Wißgott*, aaO, 11; *Ruppe*, Finanzverfassung, 67f. VfSlg 2604/1953.

¹⁸⁾ *Pernthaler*, aaO, 140.

335

§ 2 F-VG 1948 abweichende Lastenverteilung zum Inhalt haben muß. Diese Forderung ergibt sich schon daraus, daß der Finanzausgleich einen Komplex bildet, der nur als solcher dem Gebot des § 4 F-VG entsprechen kann."

Die Bedeutung dieser Aussage ist jedoch nicht eindeutig auszumachen. Im konkreten Fall diente sie dem Gerichtshof lediglich als Begründung dafür, Ansprüche auf Kostenersatz unter analoger Anwendung bürgerlich-rechtlicher Grundsätze zu verneinen. Ob die Aussage weitergehende Schlußfolgerungen zuläßt, ist fraglich. Allenfalls kommt dies im Zusammenhang mit § 4 F-VG in Betracht.

f) Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung können sowohl Kostenabwälzungen als auch *Kostenübernahmen* beinhalten. Nach dem Wortlaut des § 2 F-VG ist der zuständige Gesetzgeber auch befugt, Kosten, die eine andere Gebietskörperschaft kraft Vollziehungszuständigkeit zu tragen hätte, an sich zu ziehen.¹⁹⁾ Kostenübernahmen kommen aus der Natur der Sache heraus nur in Betracht, wenn Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit auseinanderfallen. Sie erlauben eine Finanzierungslösung vor allem in Fällen, in denen Aufgaben delegiert werden, die von der besorgenden Gebietskörperschaft nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden können oder sollen. Derartige Kostenübernahmen stehen neben den Transferinstrumenten des F-VG (vor allem den Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen), verfolgen aber oft denselben Zweck.

Auf der Basis dieser Grundsätze ergibt sich für die Kostentragung derzeit folgende Rechtslage:

- (1) Hoheitsverwaltung des Bundes — unmittelbare Verwaltung: Kostentragung des Bundes.
- (2) Hoheitsverwaltung des Bundes — mittelbare Verwaltung (Art 102 B-VG): Kostentragung der Länder für Personal- und Amtssachaufwand, Kostentragung des Bundes für Zweckaufwand. § 1 Abs 1 FAG bedeutet eine Konkretisierung dieses Grundsatzes. Der Bund könnte auch den Zweckaufwand abwälzen bzw den Personal- und Amtssachaufwand übernehmen.
- (3) Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes — unmittelbare Verwaltung: Kostentragung des Bundes.
- (4) Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes — mittelbare Verwaltung (Art 104 Abs 2 B-VG; Auftragsverwaltung): Nach Art 104 Abs 2 B-VG können die mit der Verwaltung des Bundesvermögens betrauten Bundesminister die Besorgung solcher Geschäfte dem Landeshauptmann

¹⁹⁾ Ruppe, Finanzverfassung, 67 f.

und den ihm unterstellten Behörden übertragen. Inwieweit in besonderen Ausnahmefällen für die bei Besorgung solcher Geschäfte aufgelaufenen Kosten vom Bund Ersatz zu leisten ist, wird durch Bundesgesetz bestimmt. Entsprechende Übertragungen sind bisher erfolgt für die Bundesstraßen, den Bundeshochbau, die Liegenschaftsverwaltung und zT die Bundeswasserbauverwaltung.

Die Vorschrift geht davon aus, daß die Kosten der Verwaltung grundsätzlich vom Land zu tragen sind und eine Kostenübernahme durch den Bund nur ausnahmsweise in Betracht kommt. Nach *Wenger/Höss* sind die Länder nach Art 104 Abs 2 B-VG allerdings lediglich zur Kostentragung für den Personal- und Amtssachaufwand, nicht hingegen für den Zweckaufwand verpflichtet.²⁰⁾ Die Kostentragung im Bereich der Auftragsverwaltung entspricht bei dieser, wohl zutreffenden Deutung der Interpretation, die der VfGH für die mittelbare Verwaltung gefunden hat (s oben c).

§ 1 Abs 2 FAG, der in den Fällen der Auftragsverwaltung Kostentragsregelungen vorsieht, ist unter diesem Aspekt eine abweichende Kostentragsregel, soweit es den Personal- und Amtssachaufwand betrifft, nicht hingegen hinsichtlich des Zweckaufwandes, der in § 1 Abs 2 Z 3 FAG angesprochen wird.²¹⁾

(5) Hoheitsverwaltung der Länder — unmittelbare Verwaltung: Kostentragung der Länder, und zwar auch insoweit, als die Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund liegt (Art 11 und 12 B-VG):

(6) Hoheitsverwaltung der Länder — mittelbare Verwaltung (Art 97 Abs 2 B-VG): obwohl es sich funktionell um Landesaufgaben handelt, müßte die Kostentragung nach den Grundsätzen der VfGH-Judikatur beim Bund liegen. Eine Kostenabwälzung durch den Bundesgesetzgeber erscheint nicht zulässig, weil er nicht der zuständige Gesetzgeber ist. Ob der Landesgesetzgeber eine Kostenübernahme verfügen könnte, erscheint zweifelhaft, dürfte aber doch zu bejahen sein.

(7) Privatwirtschaftsverwaltung der Länder: sie wird stets in unmittelbarer Verwaltung geführt, sodaß die Kostentragung beim Land liegt.

(8) Hoheitsverwaltung der Gemeinden — eigener Wirkungsbereich: Kostentragung der Gemeinde.

(9) Hoheitsverwaltung der Gemeinde — übertragener Wirkungsbereich: nach der jüngeren VfGH-Judikatur (s oben c) ebenfalls Kostentragung der Gemeinde.

²⁰⁾ *Pernthaler*, aaO, 140 f.

²¹⁾ So auch *Wiggott*, aaO, 12; *Pernthaler*, aaO, 130. *Pfaundler* (1958) 16f assoziiert § 2 F-VG hingegen nur mit Kostenabwälzungen.

(10) Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinde: es handelt sich um Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches (Art 118 Abs 2 B-VG iVm 116 Abs 2), die Kostentragung liegt bei der Gemeinde.

2. Beurteilung

§ 2 F-VG statuiert einen zentralen finanzverfassungsrechtlichen Grundsatz, der allerdings mehrere Dimensionen aufweist, die nicht miteinander vermengt werden sollten:

a) Der Konnexitätsgrundsatz besagt zunächst, daß jene Gebietskörperschaft, die eine in ihren Vollziehungsbereich fallende Aufgabe in Angriff nimmt, diese aus Einnahmen zu finanzieren hat, über die sie haushaltsmäßig frei verfügen kann (oder — wenn es sich um zweckgebundene Abgaben handelt — bei denen sie selbst freiwillig eine Zweckbindung eingegangen ist). § 2 F-VG setzt damit voraus, daß die Gebietskörperschaften über eigene Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

b) Die Übereinstimmung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bietet am ehesten Gewähr für rationale Aufgabenerfüllung, für die Bedachtnahme auf Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, weil die Gebietskörperschaft nicht damit rechnen kann, Kosten abwälzen zu können oder ersetzt zu erhalten.

c) Die Eigenverantwortung für die Finanzierung dient ferner der Verwaltungskonomie: Sie vermeidet zusätzliche Verfahrensschritte, die bei Mit- oder Mischfinanzierungen unvermeidlich sind (Koordination, Bewilligung, Kontrolle, Abrechnung, Rückerstattung, Nachzahlung).

d) Der Konnexitätsgrundsatz stabilisiert die Aufgabenverteilung im Bundesstaat. Akzeptiert man die These, daß die Verwaltungskompetenz stets zum Träger der finanziellen Lasten tendiert, schützt eine klare Verbindung zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung gegen faktische Verlagerungen der Aufgabenzuständigkeit auf mitfinanzierende Gebietskörperschaften.²²⁾

e) Der Konnexitätsgrundsatz besagt auch, daß eine Finanzierungskompetenz nur besteht, wo eine Vollziehungszuständigkeit für bestimmte Aufgaben gegeben ist.²³⁾ Der Konnexitätsgrundsatz ist damit ein Garant bundesstaatlicher Aufgabenverteilung, aber auch der Gemeindeautonomie. Die österr Rechtslage ist nicht geeignet, diese Vorzüge zu gewährleisten. Zum einen erlaubt die Vorschrift Durchbrechungen im Wege der einfachen

²²⁾ Vgl hiezu *Vogel/Kirchhof*, Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Zweitbearbeitung, Art 104a, Rz 39; *Ruppe*, Finanzverfassung, 66.

²³⁾ *Stern*, Das Staatsrecht der BRD, Bd II, München 1980, 1138.

Gesetzgebung, die zwar nach der Judikatur Ausnahmecharakter tragen sollen (s oben) und den Grundsätzen der Finanzausgleichsgleichberechtigung entsprechen müssen (§ 4 F-VG), dessen ungeachtet aber sowohl eine Kostenabwälzung auf die „nachgeordneten“ Gebietskörperschaften als auch eine Kostenübernahme zulassen. Zum anderen wird § 2 F-VG dadurch entwertet, daß für die Erfüllung von Aufgaben in den Formen des Privatrechts idR Kompetenzstranken nicht existieren, sodaß in diesem Bereich weitgehende Freiheit zur Kostenübernahme zu Misch- und Gemeinschaftsfinanzierungen, zu Fondswirtschaft, Subventionierung und dgl besteht.²⁴⁾ Wird dies mit Förderungsangeboten, Verlangen nach komplementärer Mitfinanzierung oder Vorfinanzierung, mit Bedingungen und Auflagen verbunden, kommt es zu einer Verwischung der sachlichen und finanziellen Verantwortungsbereiche.

Dazu kommt: Der Konnexitätsgrundsatz des § 2 F-VG geht von einer reinlichen Scheidung der Aufgaben aus; er beruht auf der Vorstellung, jede Aufgabe könne (ausschließlich) einer bestimmten Gebietskörperschaft zugeordnet werden. Er bietet daher keine adäquate Lösung für kooperative Aufgabenerfüllung, für Aufgaben, deren Wahrnehmung im gemeinsamen Interesse mehrerer Gebietskörperschaften liegt oder die nur im Zusammenwirken erfüllt werden können.

Der Konnexitätsgrundsatz ist nach hL und Judikatur auf die Vollziehungszuständigkeit bezogen. Offenbar wird damit auch unterstellt, daß es die Vollziehung sei, die die Kosten der Aufgabenerfüllung verursacht (beeinflussen kann), weshalb es „vernünftig“, sachgerecht und logisch sei, daß die vollziehende Gebietskörperschaft zur Kostentragung verpflichtet werde. In vielen Fällen werden die Kosten der Aufgabenvollziehung jedoch bereits durch die Gesetzgebung zumindest dem Grunde nach, zum Teil auch der Höhe nach vorgegeben, sodaß die Vollziehung keinen oder nur einen geringen „Kostenspielraum“ besitzt. Handelt es sich dann um geteilte Zuständigkeiten, läge es näher, die Kostentragung (Kostensatzpflicht) der Gebietskörperschaft aufzutragen, die zur Gesetzgebung zuständig ist. Freilich stellt sich dann sofort die Frage, ob damit nicht der Konnexitätsgrundsatz überfordert wird. Soweit durch Gesetzgebungsakte des Bundes oder der Länder bei anderen Gebietskörperschaften im Vollziehungsbereich Kosten verursacht werden, müßte dies bei der Mittelausstattung dieser Gebietskörperschaften berücksichtigt werden. Es geht somit um die Ausstattung mit eigenen Steuereinnahmen, Ertragsanteilen oder auch Transfers nach den Grundsätzen des § 4 F-VG und nicht um eine Frage der Konnexitätsregel.

²⁴⁾ Hiezu etwa *Thöni*, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich, Wien 1978; *Ruppe*, Finanzverfassung, 101 ff mwN.

3. Vorschläge

- a) Der Konnexitätsgrundsatz ist wegen der unter 2. genannten Vorzüge beizubehalten und zu stärken.
- b) Die bedingungslose Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers, Ausnahmen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung zu verfügen, ist eine besondere Schwachstelle der bundesstaatlichen Finanzverfassung und sollte überdacht werden. Soweit es sich um Kostenabwälzungen handelt, ist zu bedenken, daß diese nach herrschendem Verständnis nur dem Bund (auf Länder und Gemeinden) und den Ländern (auf Gemeinden) möglich sind. Bund und Länder haben jedoch sowohl originäre Abgabenhöhe als auch finanzausgleichrechtliche Befugnisse zur Änderung der Ertragsverteilung bestimmter Abgaben, sind also zur finanziellen Bedeckung eines Aufwandes nicht auf Kostenabwälzungen angewiesen. Ein Bedürfnis für derartige Regelungen ist somit nicht unmittelbar erkennbar. Ob aus verrechnungstechnischen Schwierigkeiten die Kostentragung durch eine andere Gebietskörperschaft ein verwaltungswirtschaftlich zweckmäßiger Weg sein kann, kann nicht allgemein beurteilt werden.
- c) Anders steht es mit Kostenübernahmen. Sie können ein sinnvolles Instrument sein, um eine Aufgabendelegation vorzunehmen, ohne die besorgende Gebietskörperschaft mit Kosten zu belasten. Gerechtfertigt sind sie jedoch nur für vorübergehende Aufgaben bzw. als vorübergehende Finanzierungslösung. Sie treten überdies in Konkurrenz zu den Bedarfszuweisungen und Zweckzuschüssen.
- d) Da die Kostentragungsregel in Art 104 Abs 2 B-VG nach der neueren Judikatur des VfGH zu § 2 F-VG keinen anderen Inhalt hat als diese Vorschrift, ist die Regelung entbehrlich.
- e) Der Grundsatz eigener Kostentragung ist dort nicht aufrecht zu erhalten, wo es um Aufgaben geht, die nur gemeinsam erfüllt werden können. Soweit derartige Gemeinschaftsaufgaben anzunehmen sind, wäre dem auch durch eine Gemeinschaftsfinanzierung Rechnung zu tragen. § 2 müßte aber den Versuch machen, diese Aufgaben in Form von verfassungsrechtlich vorgesehenen Ausnahmen zu definieren.
- f) Das Problem der Finanzierungsfreiheit im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ist nicht im Rahmen des § 2 F-VG zu lösen, sondern durch Fixierung von Kompetenzstranken für die einzelnen Teilbereiche des privatrechtsförmlichen Handelns der Gebietskörperschaften. Gelingt dies, dann ist automatisch auch § 2 F-VG mit Inhalt erfüllt: eine Finanzierungszuständigkeit besteht nur, wo auch eine Zuständigkeit zur Aufgabenerfüllung gegeben ist.

340

g) Das Problem der kostenschaffenden Gesetzgebung bei geteilter Zuständigkeit ist über § 2 schwer zu lösen; es muß eher über die Einnahmenverteilung bewältigt werden.

§ 3 F-VG

1. Rechtslage

§ 3 F-VG legt in Abs 1 die Kompetenzen des Bundes in Finanzangelegenheiten fest. Der Vorschrift können drei Aussagen entnommen werden:

Zum einen wird hier die Kompetenz des Bundes bezüglich der Verteilung der Gesetzgebungshoheit in Abgabensachen verankert. Dem (einfachen) Bundesgesetzgeber wird die Kompetenz eingeräumt, die Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen den Gebietskörperschaften zu regeln (Kompetenz-Kompetenz bezüglich Abgabenhöhe). Zum zweiten bietet § 3 die Kompetenzgrundlage für den Bund zur Verteilung der Abgabenerträge zwischen Bund und Ländern bzw. Gemeinden (Kompetenz-Kompetenz bezüglich Ertragshoheit). Schließlich wird dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz eingeräumt, den Ländern und Gemeinden die Finanzausweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke zu gewähren.

Abs 2 enthält zunächst die Regelung der Landesumlage: Die Länder sind berechtigt, ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf durch Landesgesetz auf die Städte, Gemeinden und gegebenenfalls die Gemeindeverbände umzulegen. Durch Bundesgesetz kann ein Höchstmaß der Landesumlage festgesetzt werden. Dies geschieht regelmäßig durch das Finanzausgleichsgesetz (§ 4 FAG 1989; 8,3% der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinde an gemeinschaftlichen Bundesabgaben). Seit der Verfassungsbestimmung des § 21 FAG 1967 sind die Länder ermächtigt, die Landesumlage auch ohne Zutreffen der in § 3 Abs 2 genannten Voraussetzungen (somit bedarfsunabhängig) zu erheben. Die Vorschrift ist vom Auslaufen des FAG 1967 nicht betroffen gewesen.

Abs 2 enthält ferner eine Aussage zur Finanzierung der Gemeindeverbände: Soweit Gemeindeverbände am Tage des Inkrafttretens des F-VG 1948 bestehen, regelt die Landesgesetzgebung die Umrlegung ihres Bedarfes.

2. Beurteilung

§ 3 ist die heterogenste Norm des F-VG. Die normativen Aussagen, die hier getroffen werden, stehen zum Teil in keinem sachlichen Zusammenhang miteinander, zum Teil haben sie einen völlig unterschiedlichen verfassungspolitischen Stellenwert.

341

a) § 3 Abs 1 verknüpft formal eine Aussage über die Kompetenz-Kompetenz mit einer Aussage über die Kompetenzverteilung. Er vermengt inhaltlich — dies in einer sprachlich besonders unschönen Weise — zwei völlig unterschiedliche Systeme des Finanzausgleichs, nämlich zum einen das System der Abgabenteilung und zum anderen das Überweisungssystem. Dieser zweite Teil der Vorschrift ist jedenfalls entbehrlich: § 12 F-VG regelt im Detail die Finanzaufweisungen und Zuschüsse, wobei dort auch die Finanzaufweisungen und Zuschüsse der Länder angesprochen werden. Festzuhalten wäre dort nur, daß die fraglichen Transfers jeweils einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

b) § 3 Abs 1 enthält zwei zentrale kompetenzrechtliche Aussagen. Die Vorschrift überträgt zunächst der einfachen Bundesgesetzgebung die Kompetenz-Kompetenz bezüglich der Abgabenhöhe: die Bundesgesetzgebung regelt die Verteilung der Besteuerungsrechte (dh der Gesetzgebungshoheit in Abgabensachen). Besondere inhaltliche Anforderungen werden an die fraglichen bundesgesetzlichen Regelungen nicht gestellt, sieht man vom Postulat des § 4 F-VG ab. Prozedural unterliegen sie dem normalen Gesetzgebungsprozeß der Bundesgesetzgebung, dh daß Landesinteressen de iure lediglich im suspensiven Veto des Bundesrates nach Art 42 B-VG ihren Niederschlag finden können. Zustimmungrechte der Länder oder Gemeinden sind nicht vorgesehen.

§ 3 F-VG verlangt auch keine spezielle Form der Regelung. Nach herrschender Auffassung können Regelungen der in § 3 F-VG angesprochenen Art sowohl im F-VG selbst als auch außerhalb desselben, somit verstreut in einzelnen Abgabengesetzen getroffen werden. Die finanzverfassungspolitische Bedeutung des § 3 Abs 1 F-VG liegt in der Überantwortung der Kompetenz-Kompetenz im Bereich der Abgabenerhebung an den einfachen Bundesgesetzgeber. Bedenkt man,

— daß die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit im Bundesstaat zwischen Bund und Ländern zu den zentralen und heiklen Aufgaben jeder bundesstaatlichen Verfassung gehört²⁵⁾ und

— daß die Verteilung der Besteuerungsrechte im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Finanzen für die föderalistische Aufgabenerfüllung zu den wichtigsten Kompetenzfragen überhaupt zählt,

dann kann die Lösung des § 3 F-VG nur als klarer Verstoß gegen das bundesstaatliche Prinzip gewertet werden. Dabei geht es nicht um die Frage, ob die Steuerwirklichkeit oder die Realität des österreichischen Föderalismus ein anderes Aussehen hätten, wenn die Abgabenhöhe und Ertragshöhe stets durch den Bundesverfassungsgesetzgeber verteilt worden wären. Es geht vielmehr um einen grundlegenden staatsrechtlichen

²⁵⁾ Vgl Funk, Schäffer oben.

Systembruch, wenn entscheidende Fragen einer bundesstaatlichen Verfassung dem einfachen Bundesgesetzgeber zur Entscheidung überlassen werden.

c) Die zweite kompetenzrechtliche Aussage des § 3 Abs 1 F-VG betrifft die Ertragshöhe. Der Bundesgesetzgebung ist es überlassen, die Regelungen betreffend die Verteilung der Abgabenerträge zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) zu treffen. Auch die Zuteilung der Ertragshöhe ist damit Sache des einfachen Bundesgesetzgebers, wobei hinsichtlich der inhaltlichen oder prozeduralen Anforderungen das zu b) Gesagte gilt: Es fehlen — abgesehen vom allgemeinen Gerechtigkeitspostulat des § 4 F-VG — genauere inhaltliche Determinanten ebenso wie prozedurale Rechte der betroffenen Gebietskörperschaften.

Ausgenommen von der Zuständigkeit des Bundes ist die Verteilung der Abgabenerträge zwischen Ländern und Gemeinden bezüglich der ausschließlichen Landesabgaben.

Die Verteilung der Abgabenerträge besitzt unter föderalistischem Aspekt den gleichen Stellenwert wie die Verteilung der Gesetzgebungshoheit. Kommt es in einem Trennsystem auf die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit an, so ist im Verbundsystem die Ertragsbeteiligung von ausschlaggebender Bedeutung. Auch die einfachgesetzliche Regelung der Ertragsverteilung widerspricht somit dem bundesstaatlichen Prinzip.

d) Die Landesumlage bedeutet für die Länder im Ergebnis die Möglichkeit, einen Teil der Gemeindeanteile am Abgabenaufkommen in den eigenen Haushalt umzuleiten. Sie ist — dies dürfte unstrittig sein — im System der Finanzverfassung ein Fremdkörper. Historisch erklärt sie sich aus der nach 1938 unverhältnismäßig ausgeweiteten Finanzausstattung der Gemeinden, die in der Zweiten Republik nicht sofort durch eine grundlegende systematische Neuordnung der Besteuerungsrechte ins Gleichgewicht gebracht werden konnte, sondern durch unsystematische Ausgleichsmaßnahmen kompensiert wurde, die sich bis heute erhalten haben. Ein Bedarf für diese zusätzlichen Ausgleichsmaßnahmen besteht von der Sache her nicht, zumindest nicht mehr, seit die einschränkenden Voraussetzungen des § 3 Abs 2 F-VG außer Kraft gesetzt wurden. Der entsprechende Finanzbedarf der Länder wäre durch eigene Steuern zu decken bzw bei der Ertragsverteilung zu berücksichtigen.

e) Die finanzielle Position der Gemeindeverbände ist im F-VG nur lückenhaft geregelt. Soweit Gemeindeverbände am Tage des Inkrafttretens des F-VG bestanden haben, ist die Landesgesetzgebung zur Umlegung ihres Bedarfs zuständig (§ 3 Abs 2 F-VG). Neben dieser Nbrm, die lediglich eine Finanzierung der Bezirksfürsorgeverbände absichert, findet sich eine

explizite verfassungsrechtliche Grundlage nur noch für die Finanzierung der Schulgemeindevverbände (Art II B-VG-Nov BGBl 1975/316). Davon abgesehen befaßt sich das F-VG mit den Gemeindevverbänden nur in ihrer Eigenschaft als Träger von Verwaltungshoheit (§ 11 Abs 3 F-VG), als Empfänger von Zweckzuschüssen (§ 12 Abs 2 F-VG) und als Gläubiger von Anleihen und Darlehen (§ 14 Abs 2 F-VG), weshalb es etwa auch der Bundes- oder Landesgesetzgebung verwehrt ist, Gemeindevverbände zur Ausschreibung von Abgaben (etwa Benützungsgebühren) zu ermächtigen.

Auch Art 116a B-VG, der seit 1984 die Voraussetzungen für die Bildung von Gemeindevverbänden genauer regelt, schweigt über die Finanzierung.

Aufgrund dieser Rechtslage kommen Gemeindevverbände weder als Träger von Abgabenhohheit noch von Ertragshoheit in Betracht. Ob hingegen das Umlagerrecht der Gemeindevverbände in § 3 Abs 2 F-VG abschließend geregelt ist, ist zweifelhaft. Dafür spricht, daß der erwähnte Art II der Schulverfassungsnovelle 1975, BGBl 316 unter ausdrücklichem Verweis auf § 3 Abs 2 F-VG eine verfassungsrechtliche Norm für die Finanzierung der Schulgemeindevverbände für erforderlich gehalten hat. Andererseits ließe sich aber auch die Auffassung vertreten, § 3 Abs 2 F-VG regle nur einen historischen Sonderfall. Die Finanzierung der Gemeindevverbände durch Beiträge oder Umlagen zu regeln, sei ansonsten Sache des zuständigen Gesetzgebers.²⁵⁾ Ohne Zweifel wäre eine Klärung dieser Frage jedoch sinnvoll.

3. Vorschläge

a) Gesetzgebungshoheit

Auf die Regelung der Kostentragung hätte systematisch die zentrale Aussage über die Verteilung der Besteuerungsrechte zu folgen. Aus den genannten Gründen wäre es geboten, die Kompetenz zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Bereich des Abgabewesens dem Verfassungsgesetzgeber vorzubehalten, dh die Abgabenhohheit in der Bundesverfassung selbst zu verteilen. Dabei sind verschiedene Varianten denkbar:

aa) *Taxative Aufzählung sämtlicher (derzeit erhobener) Steuern unter Angabe der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit.*

Der Nachteil dieser Variante besteht in der Schwerfälligkeit: jede Neueinführung einer Steuer erforderte eine Verfassungsänderung; die Beseitigung einer Steuer würde totes Verfassungsrecht schaffen. Diese

²⁵⁾ In diesem Sinne Oberndorfer, Gemeindevrecht und Gemeindevirklichkeit, Linz 1971, 292; Ruppe, Gutachten 6, ÖJT, 90, Zweifelswohl Pernthaler, 100.

Nachteile wären leichter zu nehmen, wenn der Abgabekatalog als einigermaßen geschlossen betrachtet werden könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen vielmehr, daß es dem Gesetzgeber immer wieder gelingt, neue Objekte zum Gegenstand einer Besteuerung zu machen (Beispiele: Sonderabgabe von Banken, Alkoholabgabe, Straßenverkehrsbeitrag, Zinsertragsteuer, Absatzförderungsbeitrag für Milch, Abgabe von Zuwendungen, Altlastenbeitrag und andere Umweltabgaben).

bb) Aufteilung der Kompetenzen für bestimmte Abgabengruppen.

Das Problem dieser Lösung besteht in der Schwierigkeit, die Abgaben vollständig in Gruppen zusammenzufassen und hierbei auch noch anwendungspraktikable Begriffe zu finden (zB Realsteuern, Verbrauchsabgaben, indirekte Steuern oder dgl). Im übrigen wäre es zweifelhaft, ob sich für die einzelne Gruppe jeweils eine sachliche Rechtfertigung für eine bestimmte Gesetzgebungszuständigkeit finden ließe.

cc) Lösung analog dem Bonner Grundgesetz (Art 105).

Danach hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über Zölle und Finanzmonopole und die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen ganz oder teilweise zusteht oder soweit im Sinn des Art 72 Abs 2 GG ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht (hier ist insbesondere das Erfordernis der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse von Bedeutung).

Die Vorschrift führt zu einer außerordentlich weitgehenden Zuständigkeit des Bundes, da danach die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur solange haben, als der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Art 72 Abs 1 GG). Eine bundesgesetzliche Inanspruchnahme eines Steuergegenstandes ist nach der Judikatur des deutschen BVerfG jeweils als erschöpfende Regelung anzusehen, sodaß im Fall der bundesgesetzlichen Regelung praktisch den Ländern ein Gesetzgebungsrecht nicht mehr verbleibt.

Die Regelung scheint zunächst den Vorzug zu besitzen, daß sie auf die Nennung der einzelnen Steuern verzichten kann, doch wird damit das Problem in Wahrheit nur auf die Ebene der Ertragsverteilung verschoben: der Umfang der (konkurrierenden) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hängt im wesentlichen von der Regelung der Ertragsverteilung ab. Diese ist in Art 106 GG auf Verfassungsebene für die dort genannten Steuern getroffen worden. Soweit es jedoch um die Einführung neuer Steuern geht, ist die Situation offen. Die Auffassungen über die verfassungsrechtliche Lage in diesem Fall sind in der Literatur — wie erwähnt (s Abschnitt I) — außerordentlich kontrovers. Gleichgültig, welche

Auffassung man hier für richtig hält: eine Regelung, die eine so wichtige Frage offen läßt, erscheint kaum empfehlenswert.

dd) Taxative Aufzählung der Bundesgesetzgebung überlassenen Abgaben mit *Restkompetenz der Länder* für die übrigen Abgaben.

Diese Variante vermeidet die Notwendigkeit einer Totalaufteilung, bleibt im Restbereich flexibel, bedeutet aber zugleich eine unterschiedliche Regelung des Steuererfindungsrechtes: Der Bund, dessen Kompetenzen verfassungsgesetzlich abschließend geregelt sind, könnte neue Abgabenobjekte nur durch Verfassungsänderung für sich ausschöpfen, die Länder hätten diese Möglichkeit im Wege der einfachen Gesetzgebung. Andererseits entspricht gerade diese Regelungstechnik auch mit ihren Konsequenzen der Situation auf dem Gebiet der allgemeinen Kompetenzverteilung: enumerative Aufzählung der Bundeskompetenzen (Art 10 ff B-VG) und Subsidiaritätsklausel zugunsten der Länder (Art 15 Abs 1 B-VG). Berücksichtigt man ferner, daß die fiskalisch ergiebigen Abgabenobjekte feststehen und dem Bund vorbehalten werden können, es also bei der Restkompetenz nur um die weniger ergiebigen Abgaben geht, ferner daß die Ausschöpfung des Abgabenerfindungsrechtes gerade auf Landesebene erfahrungsgemäß beachtlichen faktischen Schranken unterliegt, so bedeutet auch diese Variante nicht automatisch eine wesentliche Verstärkung der Länderrechte, wohl aber eine gewisse Stabilisierung der Steuerpolitik, die im Interesse sowohl der Finanzausgleichspartner als auch der Steuerpflichtigen liegt.

Konkret wäre bei dieser Variante zunächst der Kreis der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit des Bundes vorbehaltenen Abgaben verfassungsgesetzlich zu fixieren. Er würde im wesentlichen die derzeit in §§ 6 und 7 FAG genannten ausschließlichen und geteilten Abgaben umfassen, soweit nicht eine Verlagerung auf Länder bzw. Gemeinden in Betracht gezogen wird. Der Zuständigkeitsbereich der Länder wäre analog zu Art 15 Abs 1 B-VG als Generalklausel zu umschreiben, die durch eine demonstrative Aufzählung der wichtigsten Landesabgaben ergänzt werden könnte.

Diese Variante wirft mehrere Probleme auf:

(1) Die verfassungsgesetzliche Fixierung der Bundeszuständigkeiten erschwert die Einführung neuer Bundessteuern, weil sie sie jeweils an eine Verfassungsänderung bindet. Dies ist einerseits die gewünschte Folge des Vorschlages im Sinne der Ausdehnung des bundesstaatlichen Prinzips auf die Finanzverfassung. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß damit auch Hindernisse für eine sinnvolle Entwicklung im Abgabenrecht des Bundes aufgebaut werden. Ob diese Hindernisse wirklich ins Gewicht fallen, muß

346

dahingestellt bleiben. Handelt es sich in der Tat um sinnvolle Weiterentwicklungen, wird sich dafür ein politischer Konsens finden lassen, der auch die Verfassungsänderung erlaubt und rechtfertigt. Der unsystematische Wildwuchs rein fiskalisch oder gar tagespolitisch motivierter Abgaben könnte hingegen eine Dämpfung erfahren, die steuersystematisch nur zu begrüßen ist. Fiskalischen Erfordernissen kann im übrigen durch Tatbestands- oder Tarifvariationen bei den ohnehin dem Bund zustehenden Abgaben durchaus Rechnung getragen werden.

(2) Damit im Zusammenhang steht die Frage, ob der Kreis der in die Bundeszuständigkeit fallenden Abgaben durch Nennung konkreter erhobener Abgaben oder abstrakt durch Bezeichnung von Steuerobjekten umschrieben werden soll. Das FAG hat diese Frage bisher nicht einheitlich gelöst. Vorwiegend werden dort (in den §§ 6 und 7) konkrete Abgaben genannt, womit der Inhalt der fraglichen einfachen Gesetze unmittelbar Bedeutung für die Auslegung der Kompetenzverteilung gewinnt; vereinzelt werden aber auch Abgaben genannt, die (derzeit) nicht erhoben werden, wie etwa die Ausfuhrzölle, der Kulturgrößen oder die Energieverbrauchsabgaben.

Angesichts der Vielfalt der betroffenen Abgaben, die sich einer abstrakten Umschreibung entziehen, ist eine Bezugnahme auf das in Geltung stehende einfachgesetzliche Abgabenrecht de facto wohl unvermeidlich. Sie erscheint überdies de iure notwendig, wenn die Restkompetenzen der Länder (Abgabenerfindungsrecht) weiterhin, unter der Gleichartigkeitsklausel (jetzt § 8 Abs 3 F-VG) stehen, weil diese Gleichartigkeit nur geprüft werden kann, wenn die Bundeskompetenz wahrgenommen wurde und eine konkrete Bundesabgabe vorliegt.

(3) Eine Generalklausel zugunsten der Länder führt zu der Frage, ob die Abgabengesetzgebung der Länder speziellen Vorgaben, Verboten oder Kontrollen seitens des Bundes unterworfen werden soll. Dies entspräche dem gegenwärtigen Rechtszustand, der ebenfalls ein Abgabenerfindungsrecht der Länder kennt und dieses speziellen Schranken teils materieller Art teils prozeduraler Art unterwirft (§ 7 Abs 4, § 8 Abs 3 und 4, § 9 F-VG). Auf diese Frage ist daher im Zusammenhang mit den einschlägigen Vorschriften einzugehen.

(4) Der Vorschlag, die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabewesens der allgemeinen Zuständigkeitsverteilung nachzubilden, berücksichtigt vorderhand nicht die Stellung der Gemeinden. Für sie muß eine Sonderregelung getroffen werden (s. dazu die Bemerkungen zu § 5 F-VG).

(5) Die enumerative Aufzählung von Bundessteuern berechtigt den Bund nicht, einheitliche Vorschriften des allgemeinen Steuerschuldrechtes zu

347

b) Ertragshoheit

Neben der Frage der Gesetzgebungszuständigkeit (Abgabenhöhe) muß die Frage der Zuständigkeit zur Verteilung der Ertragshoheit gelöst werden. Der gegenwärtige Zustand einer uneingeschränkten Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers zur Verteilung der Ertragshoheit entspricht keinesfalls dem Standard einer auf dem bundesstaatlichen Prinzip basierenden Verfassung. Als Alternativen bieten sich an:

aa) Fixierung der Ertragsverteilung für sämtliche Verbundsteuern auf Verfassungsebene. Diese Variante zeichnet sich durch besondere Inflexibilität aus.

bb) Verfassungsrechtliche Fixierung der Ertragsverteilung nur für die zentralen Verbundsteuern. In Österreich zählen — ebenso wie im übrigen in der BRD — die beiden aufkommensstärksten Abgaben (USt und Est, letztere mit allen Spielarten) traditionell zu den zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilten Abgaben. Mit einer verfassungsrechtlichen Fixierung der Beteiligungsquoten für diese Steuern wäre der Hauptteil der Steuererträge verfassungskräftig auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt. Für die Anpassung an geänderte Verhältnisse stünden entweder die ausschließlichen Abgaben oder die sonstigen geteilten Abgaben, deren Ertragsverteilung einfachgesetzlich bestimmt werden könnte, zur Verfügung. Der Vorteil wäre eine Stabilisierung der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften mit der vermutlichen Konsequenz einer Entlastung der Finanzausgleichsverhandlungen. Die Inangriffnahme von neuen Aufgaben hätte sich in höherem Maße an den verfügbaren Erträgen von Abgaben zu orientieren, wenn periodische Änderungen des Verteilungsschlüssels nicht zu erwarten sind.

Selbstverständlich könnte diese Variante auch in reduzierter Form realisiert werden, indem die Ertragsbeteiligung entweder nur für die USt oder nur für die Est verfassungsrechtlich festgeschrieben würde.

cc) Hält man auch diese Fixierung für zu weitgehend, bliebe als Variante die Beibehaltung der Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers zur Ertragsverteilung unter Partizipation der Finanzausgleichspartner.

c) Mitwirkung bei der Gesetzgebung im Bereich der Verbundsteuern

Auch eine verfassungsrechtliche Festlegung der Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Abgabewesens und eine verfassungsrechtliche Fixierung der Ertragsverteilung lassen bei Verbundsteuern für die Finanzausgleichspartner noch immer eine Schwachstelle offen: Der zuständige Gesetzgeber ist nicht gehindert, im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz über ein bestimmtes Abgabenobjekt dieses ganz

erlassen, obwohl hierfür — wie oben zu § 1 erwähnt — ein Bedürfnis bestehen dürfte. Für eine solche Kompetenz wäre gesondert vorzusehen. Ebenso wäre klarzustellen, daß der Bundesgesetzgeber berechtigt ist, grundsätzliche Regelungen, die mehrere Bundessteuern betreffen, zu treffen. Damit wäre eine klare Zuständigkeitsgrundlage etwa für bewertungsrechtliche Vorschriften gegeben.

(6) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes muß sich bei der hier diskutierten Variante nicht auf jene Steuern beschränken, deren Ertrag dem Bund (ausschließlich oder teilweise) zufließt. Soweit es von der Sache her berechtigt erscheint, könnten auch ausschließliche Landes- oder Gemeindeabgaben zur Gänze oder zumindest hinsichtlich der Grundsätze bundengesetzlich geregelt werden. Das gegenwärtige F-VG erlaubt dies in § 7 Abs 3 bei der Überlassung von Abgaben an die Länder sowie (durch § 7 Abs 3, 2. Satz) für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer, jedoch mit Umschreibungen, die die Voraussetzungen eher verdunkeln als erhellen. Eine klare Aussage wäre vorzuziehen. Über den Kreis der Abgaben, die Gegenstand einer solchen bundeseinheitlichen (Grundsatz-) Gesetzgebung sein sollten, wäre gesondert zu diskutieren.

ee) Wird eine Beschneidung des Abgabenerfindungsrechtes des Bundes für untragbar erachtet, käme letztlich folgende Alternative in Betracht:

Verankerung eines Kernbereiches der Abgabengesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern im Verfassungsrang. Erweiterungsmöglichkeiten für beide Seiten nach dem Modell konkurrierender Gesetzgebung. Eine Erweiterung des Abgabekataloges wäre sowohl dem Bund als auch den Ländern möglich, wobei zunächst das zeitliche Zuvorkommen entscheidend wäre. Zu lösen wären dabei folgende Punkte:

Hätte eine bundesgesetzliche Regelung einer bereits durch ein Land erhobenen Abgabe derogatorische Wirkung? Soll sich das Abgabenerfindungsrecht des Bundes nur auf Abgaben beziehen, die der eigenen Ertragshoheit unterliegen oder auch auf Abgaben, deren Erträge den Ländern oder Gemeinden zukommen sollen? Soll die Landesgesetzgebungskompetenz unter der Klausel des Gleichartigkeitsverbots stehen?

Diese letzte Lösungsvariante unterscheidet sich vom gegenwärtigen Zustand im wesentlichen nur durch die verfassungsrechtliche Fixierung des Kernbereiches der Abgabengesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder. In diesem Bereich sind dem einfachen Bundesgesetzgeber allerdings Kompetenzverschiebungen verwehrt. Ansonsten wäre diese Lösung durch das beiderseits vorgesehene Abgabenerfindungsrecht flexibler als die vorhergehend diskutierte Variante, zugleich aber auch entsprechend zentralistischer.

Fremdfinanzierung bzw um die Bedeckung besonderer Finanzierungserfordernisse handelt.

bb) Beseitigung der *Landesumlage* aus den unter 2 genannten Gründen und Ersatz durch eigene Abgabenrechte.

§ 4 F-VG

1. Rechtslage

„Die in den §§ 2 und 3 vorgesehene Regelung hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.“

Die Vorschrift, die im Kapitel Finanzausgleich getroffen wird, stellt systematisch betrachtet einen Programmsatz für die Ausgestaltung des gesamten Finanzausgleichs auf. Einen vergleichbaren, auf das Verhältnis Länder — Gemeinden bezogenen Grundsatz enthält § 8 Abs 2. Historisch hat die Vorschrift ihr Vorbild in wesentlich weitergehenden Regelungen des Finanzverfassungsrechts der 1. Republik. So sah § 6 Abs 4 F-VG 1922 und insbes 1931 ausführliche Vorschriften über Ausgleichsverpflichtungen des Bundes im Fall von Einnahmenschmälerungen der Länder (Gemeinden) bzw bei Auflegung höherer Ausgaben vor. Schon damals fand sich die Aussage, daß „auch sonst“ die Bundesgesetzgebung nicht nur auf die finanzielle Lage des Bundes, sondern auch auf die Erhaltung der finanziellen Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen habe (§ 6 Abs 4 F-VG 1931). § 11 F-VG 1934 beschränkte sich hingegen im Zusammenhang mit der Kostentragung auf die Aussage, daß dann, wenn andere Gebietskörperschaften Kosten auferlegt werden, ohne daß andere Kosten wegfallen oder neue Einnahmen erschlossen werden, darauf Bedacht zu nehmen ist, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit nicht überschritten werden.

2. Beurteilung

§ 4 stellt die Verbindung zwischen Ausgabenbelastung und Einnahmenausstattung her; er verlangt eine Einnahmenverteilung, die auf die Belastung durch die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben Bedacht nimmt und die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften berücksichtigt. Die Regelung fordert somit einen Finanzausgleich, der sowohl den Lasten als auch den Einnahmen der Gebietskörperschaften gerecht zu werden sucht. § 4 verlangt damit Finanzausgleichsgerechtigkeit. Nach der Judikatur des VfGH ist § 4 — ebenso wie § 8 Abs 2 — eine besondere Ausprägung und Konkretisierung des Gleichheitssatzes und damit Ausdruck des Sachlich-

351

unterschiedlich auszugestalten, dh durch Umschreibung des Steuergegenstandes, der objektiven und subjektiven Befreiungen und vor allem der Steuersätze das Abgabenaufkommen und damit die finanzielle Position der beteiligten Partner zu verändern. Die Veränderungen im Bereich der ESt durch die Steuerreform 1988 waren dafür zuletzt ein illustratives Beispiel. Die bereits angekündigten Maßnahmen bei der USt werden das vermutlich nächste Beispiel sein. Die Ausübung der Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Verbundsteuern berührt somit unmittelbar die finanzielle Position aller am Aufkommen beteiligten Finanzausgleichspartner. Dem Paritätsgrundsatz entspreche daher die Einräumung von Mitsprache- oder Kontrollrechten auch bei solchen Maßnahmen.

d) Finanzierung der Gemeindeverbände

Folgende Alternativen stehen zur Diskussion:

aa) Ersatzlose Streichung des letzten Satzes des § 3 Abs 2 F-VG. Die Vorschrift ist — wie gezeigt — unnötig und verwirrend. Im Fall der Streichung wäre die allgemeine Kompetenzverteilung des B-VG für sämtliche Gemeindeverbände wirksam. Allenfalls könnte dies durch eine Ergänzung des Art 116a Abs 5 B-VG verdeutlicht werden. Die zuständige Gesetzgebung hätte dann über die Finanzierung zu befinden, wobei keine Abgaben, wohl aber Umlagen oder Pflichtbeiträge in Betracht kämen. Die sonstigen Vorschriften des F-VG betreffend Gemeindeverbände wären davon nicht berührt.

bb) Einbindung der Gemeindeverbände in die Finanzverfassung: Bei dieser Lösung wären die Gemeindeverbände den Gebietskörperschaften gleichzustellen, dh sie kämen nicht nur als Empfänger von Transferleistungen in Betracht, sondern als Abgabengläubiger mit Satzungshoheit, zumindest aber mit Ertragshoheit. Gegen eine solche Lösung spricht die eigentümliche Struktur der Gemeindeverbände: Es handelt sich nicht um echte Gebietskörperschaften sondern um Zweckverbände, die lediglich der gemeinschaftlichen Besorgung einzelner Gemeindeaufgaben dienen (Art 116a B-VG). Die unterschiedlichen Aufgabenstellungen schließen es überdies wohl praktisch aus, eine einheitliche Lösung der Finanzierungsprobleme im Wege des Finanzausgleichs zu finden. Die für den Einzelfall getroffene Finanzierungslösung erscheint wesentlich sinnvoller.

e) Sonstige Vorschläge

aa) Herauslösung der Kompetenz zur Gewährung von *Transferzahlungen*. Diese Materie ist gesondert und geschlossen zu regeln. Sie hat mit der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabewesens und der Ertragshoheit nichts zu tun, sondern steht im Zusammenhang mit der Kostentragung bzw dem Finanzausgleich, weil es sich hier um Mit- und

350

keitsgebotes für den Bereich des Finanzausgleichs (VfSlg 9280/81, 10.633/85, VfGH 12.10.1990, G 66/90).

Die lange Zeit umstrittene Frage, ob § 4 überhaupt justiziabel ist und vor dem VfGH durchsetzbare Ansprüche einräumt, ist durch die Judikatur letztlich bejaht worden:

Schon in VfSlg 9520/1982 ließ der VfGH erkennen, daß eine den Gemeinden aufgebürdete Kostentragungspflicht gegen § 4 verstoßen könne, wenn sie die Finanzkraft der Gemeinden in so extremer Weise belaste, daß damit die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit überschritten würden. In VfSlg 10.633/1985 hingegen geht der Gerichtshof weiter. Aus § 4 seien die Grundsätze der Lastenadäquanz und Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit als spezielle Sachlichkeitsgebote herauszulesen. § 4 fordere nicht, daß jede überdurchschnittliche finanzielle Last, die eine einzelne Gemeinde oder Gruppen von Gemeinden trifft, zwingend im Finanzausgleich berücksichtigt werden müsse. „Jedenfalls aber dann, wenn bestimmte Gemeinden bzw Gruppen von Gemeinden, die aufgrund der positiven Rechtsordnung als mit besonderen Agenden betraut definierbar sind und die sich deshalb von anderen Gemeinden bzw Gruppen von Gemeinden typischerweise durch eine höhere Kostenbelastung unterscheiden, ist der Finanzausgleichs-gesetzgeber gem § 4 F-VG 1948 verhalten, für sie eine Regelung zu treffen.“ Prozedural und unter Präjudizialitätsgesichtspunkten ist von Interesse, daß die klagende Gebietskörperschaft (Gemeinde) ihren Anspruch damals auf Art 137 B-VG stützte und der Gerichtshof daraufhin ein Gesetzesprüfungs-verfahren betreffend die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (§ 8 F-VG 1979) und Vorgängerbestimmungen durchführte.

Im Zwischenerkenntnis VfSlg 11.663/1988 stellt der Gerichtshof klar, daß § 4 eine Verpflichtung des Gesetzgebers festhalte. Die einzelne Gebietskörperschaft könne daraus unmittelbar keine Rechte ableiten.

Das Erkenntnis vom 12.10.1990, G 66/90 leitet möglicherweise eine Kehrtwendung ein, zumindest aber präzisiert es die Grenzen der Justiziabilität des § 4: Die Bundesverfassung lasse dem Finanzausgleichs-gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum und erteile ihm nur minimale Handlungsanweisungen. Ein sachgerechtes System des Finanzausgleichs setze schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation (Beratungen) der Gebietskörperschaften voraus. Führten diese Beratungen zu einem Einvernehmen, so könne in aller Regel davon ausgegangen werden, daß eine dem § 4 entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde. Ein den § 4 verletzender Fehler der Gesetzgebung liege demnach nur dann vor, wenn einzelne Bestimmungen zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen (wie im Fall VfSlg 10.633/1985), wenn von

verfehlten Prämissen ausgegangen wurde oder wenn die Interessen eines Partners geradezu willkürlich ignoriert wurden.

Andererseits wird festgehalten, daß angesichts dieser notwendigen Gesamtsicht eine einseitige (überraschende und einschneidende) Änderung des Finanzausgleichs das System derart aus dem Gleichgewicht bringen könne, daß die Neuregelung ihrerseits möglicherweise § 4 verletze.

Schließlich folgt nach diesem Erkenntnis aus § 4, daß eine nicht mehr sachgerechte finanzausgleichsrechtliche Regelung in der Regel nur schrittweise an die neuen Bedürfnisse angepaßt werden dürfe.

Mit diesem Erkenntnis hat der VfGH weit über den § 4 F-VG hinausreichende Feststellungen zum Finanzausgleich getroffen:

- Der Finanzausgleich ist ein komplexes Regelungswerk, das in seiner Gesamtheit betrachtet werden muß und dem Interessenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften dient;
- ein diktiert Finanzausgleich, der die Interessen der anderen Gebietskörperschaften mißachtet, kann nach § 4 angefochten werden; der VfGH interpretiert somit über § 4 die Paritätsforderung in den Finanzausgleich hinein;
- der Finanzausgleich hat daher verhandelt und einvernehmlich beschlossen zu werden, inhaltlich bestehen demgegenüber wenig Vorgaben; der Finanzausgleich legitimiert sich somit gegenüber § 4 F-VG durch die Einhaltung eines bestimmten Verfahrens;
- einseitige und abrupte Änderungen des Finanzausgleichs sind bedenklich.

3. Vorschläge

Die Vorschrift ist beizubehalten. Sie sollte darüber hinaus derart erweitert werden, daß auch der Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden umfassend abgedeckt wird.

Eine weitergehende Lösung, die konkrete Ersatzansprüche bei zusätzlichen Kostenbelastungen oder Einnahmenschmälerungen vorsieht (analog zum F-VG 1931), ist — wie schon erwähnt — kaum empfehlenswert. Bedenkt man, daß einerseits eine solche Regelung außerordentlich kompliziert ausfallen und vermutlich so formuliert werden müßte, daß Auslegungsspiel-tigkeiten unvermeidlich wären, daß andererseits der VfGH der Vorschrift des § 4 F-VG auch in der derzeitigen Fassung immerhin Justiziabilität zuerkennt, wäre eher der Verzicht auf eine weitergehende Regelung anzuraten. Dies ist umso eher vertretbar, wenn die Finanzautonomie der Länder und Gemeinden gestärkt wird. Ob bei bestimmten Aufgabenübertragungen bzw Ausgabenbelastungen Kostenersatzansprüche fixiert werden sollten, ist

eine Frage, die nicht in § 4 sondern im Zusammenhang mit der Kostentragungsregelung gelöst werden müßte.

§ 5 F-VG

1. Rechtslage

„Öffentliche Abgaben können vorbehaltlich der Bestimmungen der §§ 7 Abs 5 und 8 Abs 5 nur aufgrund von Gesetzen erhoben werden.“

Nach § 7 Abs 5 kann die Bundesgesetzgebung Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben. Nach § 8 Abs 5 kann die Landesgesetzgebung die Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Solche Landesgesetze müssen die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß bestimmen.

2. Beurteilung

Abgabenrecht ist typisches hoheitliches Eingriffsrecht und unterliegt damit strengen rechtsstaatlichen Anforderungen. Die Gesetzesbindung der Abgabenerhebung entspricht somit elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen. Die erste Aussage des § 5 F-VG geht jedoch nicht über das allgemeine Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG hinaus. Sie wiederholt inhaltlich diese Aussage, freilich mit anderen Worten und konkretisiert auf Abgabenrecht. Die eigentliche Bedeutung des § 5 liegt somit nicht in der Betonung der Legalität sondern in den zugelassenen Ausnahmen, mit denen das sog freie Beschlußrecht der Gemeinden in Abgabensachen verfassungsrechtlich abgesichert wird.

Die entsprechenden Ermächtigungen zur Abgabenerhebung können den Gemeinden nach der Verfassungslage entweder durch den Bund (§ 7 Abs 5 F-VG) oder durch das Land (§ 8 Abs 5 F-VG) erteilt werden. Während die Bundesgesetzgebung hierbei offenbar lediglich bestimmte Abgabenobjekte bezeichnen muß (nähere Regelungen somit nicht zu treffen braucht),²⁷⁾ ist die Ermächtigung seitens des Landesgesetzgebers mit einer Regelung der wesentlichen Merkmale der Abgabe zu verbinden.

In der Praxis kommt den bundesgesetzlichen Ermächtigungen weitaus größere Bedeutung zu. Sie finden sich derzeit in § 13 FAG 1989 bezüglich der Gewerbesteuer und in § 15 FAG bezüglich der Gemeindeabgaben aufgrund freien Beschlußrechtes. Während sich der Entscheidungsspiel-

²⁷⁾ Wohl auch gar nicht treffen kann, soweit nicht eine Kompetenzgrundlage hierfür in den anderen Absätzen des § 7 enthalten ist.

raum der Gemeinden bei der Gewerbesteuer auf die Alternativen Ausschreibung oder Nichtausschreibung beschränkt bei der Grundsteuer und Lohnsummensteuer zusätzlich noch die Festsetzung des Hebesatzes umfaßt, beinhaltet der Spielraum bei den Abgaben nach § 15 Abs 3 FAG grundsätzlich auch die materielle Ausgestaltung. Nach heute herrschender Auffassung von Judikatur und Lehre ist davon auszugehen, daß die Gemeinden in dem durch § 15 Abs 3 FAG gesteckten Rahmen ohne weitere bundes- oder landesgesetzliche Regelungen tätig werden dürfen, dh zur Schaffung von materiellem Steuerrecht durch Gemeindegesetzungen (Verordnungen) ermächtigt sind.²⁸⁾

Andererseits ist der Landesgesetzgeber befugt, die landesgesetzlichen Grundlagen für derartige Gemeindegesetzungen zu legen. Solche Gesetze dürfen nach herrschender Auffassung die bundesgesetzliche Ermächtigung auch erweitern und konkretisieren, nicht jedoch einschränken.²⁹⁾

Die Ermächtigung des Landes kann sich auf Abgaben beziehen, die es selbst erfunden hat, aber auch auf Abgaben der in § 14 FAG genannten Art, die noch nicht vom Bund als Gemeindeabgaben eingestuft sind. Anders als bei der Bundesermächtigung muß das Land in diesem Fall die wesentlichen Merkmale der Abgaben bestimmen. Schließlich kann die Landesgesetzgebung eine nach § 15 Abs 3 FAG erteilte bundesgesetzliche Ermächtigung erweitern.

Die Rechtslage wirft mehrere Probleme und Fragen auf:

a) Aus rechtsstaatlicher Sicht erscheint zunächst bedenklich, daß ausgerechnet in einem sensiblen Bereich des Eingriffsrechtes eine Ermächtigung zu selbständigen Verordnungen in einem so weitgehenden Ausmaß eingeräumt wird. Speziell gilt dies für die Bundesermächtigungen. Hier kann die Gemeinde, solange der Landesgesetzgeber nicht tätig wird, materielles Abgabenrecht erlassen, wobei sie in der Regel inhaltlich lediglich an die Umschreibung des Steuerobjektes im FAG gebunden ist (Beschränkungen der Abgabenhöhe sind in § 15 FAG nur ausnahmsweise verfügt).

Diese Bedenken werden relativiert, wenn man berücksichtigt, daß es sich bei der gemeindlichen Abgabenhöhe aufgrund des freien Beschlußrechtes

²⁸⁾ VfSlg 5156/1956, 7227/1973, 8099/1977, 10.738/1985, 10.947/1986. *Wißgott*, aaO, 23; *Katholnigg*, ÖGZ 1975, 127; *Wolny*, Die Gebührenehmißheit der Gemeinde, Linz 1986, 47; *Horný*, aaO, 146.

²⁹⁾ Vgl hierzu VfSlg 2170/1951, 8099/1977, 10.947/1986, 11.294/1987. Ferner *Schantl/Welan*, ÖJZ 1969, 32; *Ruppe*, Finanzverfassung 40 ff; *Wolny*, 50 ff.

lediglich um die finanzielle Spielart der Gemeindeautonomie handelt, die in Österreich eine weit in die Monarchie zurückreichende Tradition besitzt (vgl. auch VfSlg 5349/1966). Die durch Art 116 B-VG gewährleistete Budgethoheit der Gemeinde verlangt nach entsprechender Ertragshoheit, die durch Ertragsbeteiligungen an Verbundsteuern nicht mit hinreichender Flexibilität gesichert ist.

Zu diskutieren bleibt freilich, ob diese Überlegungen eine autonome, im Extremfall von Gemeinde zu Gemeinde divergierende Ausgestaltung des materiellen Steuerrechts erfordert oder ob der Gemeindeautonomie Genüge getan ist, wenn die Gemeinde über das „Ob“ der Abgabenausschreibung und die Höhe des Steuersatzes bestimmen kann. Für letzteres spricht, daß nach herrschender Auffassung schon de lege lata die Landesgesetzgebung weder bei den bundesgesetzlichen noch bei den landesgesetzlichen Ermächtigungen gehindert ist, die materiellen Regelungen bezüglich der Gemeindeabgaben auch im Detail zu treffen, der Umfang der Gemeindeautonomie in diesem Bereich somit insoweit zur Disposition des Landesgesetzgebers steht. Die nachfolgend unter b) dargestellte „Garantiefunktion“ des § 7 Abs 5 spricht allerdings gegen eine solche Beschränkung.

b) Aus föderalistischer Sicht scheint zunächst die Doppelgleisigkeit von Bundes- und Landesermächtigungen bedenklich. Sie wird erklärlich, wenn man die historische Wurzel dieser Regelung zurückverfolgt. In der Regierungsvorlage zum F-VG 1922 war zunächst eine ausschließliche Zuständigkeit der Länder zur Festsetzung der Gemeindeabgaben kraft freien Beschlußrechtes vorgesehen. Die Befürchtung, die Gemeinden könnten dadurch in eine zu starke Abhängigkeit von den Ländern geraten, führte dann in der Folge dazu, bereits der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit einzuräumen, eine Mindestausstattung der Gemeinden mit Abgaben aufgrund freien Beschlußrechtes vorzusehen. In diesem Bereich sollten die Gemeinden die Möglichkeit haben, selbständig vorzugehen, auch wenn die Landesgesetzgebung untätig bleiben sollte.³⁰⁾ Für eine solche bundeseinheitliche und -unmittelbare Regelung eines Mindestbestandes an kommunaler Abgabenhöhe sprechen auch heute gute Gründe.

c) Die geltende Rechtslage gibt Anlaß zu manchen *Auslegungsdifferenzen*. Sieht man von der Streitfrage ab, ob die Begriffe *Ausschreibung und Erhebung* in den §§ 7 Abs 5 bzw 8 Abs 5 Unterschiedliches zum Ausdruck bringen sollen,³¹⁾ ist vor allem die Rolle der Landesgesetzgebung bei der

³⁰⁾ Pfaunder, aaO (1931), 55.

³¹⁾ Sie ist wohl zu verneinen; s. Hillingrathner, OöGZ 1969, 100 ff.; Wilgott, aaO, 2. VfSlg 5855/1968.

bundesgesetzlichen Ermächtigungen nicht eindeutig geklärt.³²⁾ Bedeutet eine landesgesetzliche Regelung die totale Ausschüttung des gemeindlichen Satzungsrechtes? Kann die Gemeinde, soweit eine explizite landesgesetzliche Regelung nicht getroffen ist, ergänzende und konkretisierende Vorschriften im Verordnungsweg erlassen? Kann die Landesgesetzgebung die (in § 14 FAG) relativ klar umrissenen bundesgesetzlichen Ermächtigungen in jeder Hinsicht erweitern? Inwieweit darf der Bundesgesetzgeber seine Ermächtigungen konkretisieren?³³⁾

3. Vorschläge

Die nachstehenden Bemerkungen beziehen sich primär auf das Satzungsrecht der Gemeinden in Abgabensachen, betreffen somit auch Teile der §§ 7 und 8 F-VG.

- a) Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinde verlangt eine adäquate Finanzausstattung, die daher auch die autonome Ausschöpfung von Steuerquellen umfassen sollte.
- b) Ermächtigungen dieser Art sind einerseits durch die Finanzverfassung auszusprechen (im Sinn einer garantierten Mindestausstattung), andererseits Sache der Landesgesetzgebung.
- c) Bei einzelnen Gemeindeabgaben kann darüber hinaus eine bundeseinheitliche Regelung zweckmäßig sein; hierfür wäre eine klare verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage zu schaffen.
- d) Sollen die verfassungsrechtlichen Ermächtigungen ihre Garantiefunktion erfüllen, so muß der Gemeinde in der Tat das Recht zustehen, auch ohne Tätigwerden des Landesgesetzgebers materielles Abgaberecht zu erlassen. Andererseits sollte den Ländern die Möglichkeit eingeräumt sein, die bundesgesetzlichen Ermächtigungen zu konkretisieren. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Gemeinden sollte der Landesgesetzgeber die Möglichkeit besitzen, sich auf die Grundsatzgesetzgebung zu beschränken und die Konkretisierung dem freien Beschlußrecht zu überlassen.³⁴⁾

³²⁾ Zur Diskussion s. vor allem Reisinger, ÖGZ 1961, Heft 13, 4 ff.; Hillingrathner, OöGZ 1969, 100 ff.; Fröhler/Oberndorfer, Die Gemeinde im Spannungsfeld des Sozialstaats, Linz 1970, 79 ff.; Schanti/Welan, ÖJZ 1969, 31 ff.; Neuhofer, aaO, 327; Wilgott, aaO, 23; Katholnigg, ÖGZ 1975, 125 ff.; Wolny, aaO, 47; Horny, aaO, 146.

³³⁾ Hierzu die in Fn 32 zitierte Literatur. Ferner Ruppe, Finanzierungsalternativen gemeindlicher Wirtschaftsverwaltung, in: Krejci/Ruppe (Hrsg.), Wirtschaftsverwaltung der Gemeinden, Wien 1991 (in Druck).

³⁴⁾ Im Grunde dürfte dies alles schon nach der geltenden Lage rechtens sein, es bedarf zT lediglich der Verdeutlichung.

Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung (§§ 7 und 8, § 11 F-VG). Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen wird somit nicht direkt vorgenommen (indem die Gesetzgebung für bestimmte Abgaben Bund oder Ländern zugewiesen wird), sondern indirekt, indem die Abgaben nach der Ertragshöhe den verschiedenen Typen zugeordnet werden. Diese Festlegung erfolgt entweder im FAG oder auch — vor allem bei neu eingeführten Abgaben — im jeweiligen Abgabengesetz selbst.

Die Bedeutung der Typologie liegt letztlich ausschließlich auf rechtstechnischem Gebiet. Sobald eine andere Technik der Kompetenzverteilung gewählt wird, ist die Unterscheidung unnötig. Auch für die Bestimmung der Vollziehungszuständigkeit ist die Typologie nicht erforderlich. Schon jetzt verwendet das F-VG in diesem Bereich eine eigene Terminologie („Bundesabgaben“, „Abgaben der Länder (Gemeinden)“; s § 11 F-VG).

Dazu kommt zweierlei:

a) Die Typologie ist nicht hinreichend trennscharf. Immer wieder ergeben sich Abgrenzungs- und Zweifelsfragen vorwiegend terminologischer Natur. So ist in § 8 Abs 3 F-VG die Rede von gleichartigen Abgaben der Länder (Gemeinden) von demselben Besteuerungsgegenstand, eine Ausdrucksweise, die unmittelbar an den Abgabentypus des § 6 Abs 1 Z 2c anzuschließen scheint. In Wirklichkeit betrifft § 8 Abs 3 auch ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben bzw zwischen Land und Gemeinden geteilte Abgaben, die gleichartig von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe erhoben werden. Bei diesem häufigen Fall (zB Fremdenverkehrsabgaben vom Gewerbebeitrag oder Getränkesteuern, die der Umsatzsteuer gleichartig sind) liegt ein Typus vor, der dem Wortlaut nach unter § 6 Abs 1 Z 2c fällt, finanzgleichheitsrechtlich jedoch als ausschließliche Landes- oder Gemeindeabgabe eingestuft wird.³⁶⁾ — § 8 Abs 1 spricht von ausschließlichen Landesabgaben, Zuschlägen der Länder und gleichartigen Abgaben; nach § 8 Abs 2 kann der Landesgesetzgeber solche Abgaben zwischen Land und Gemeinden teilen oder den Gemeinden überlassen. Handelt es sich dann weiterhin um ausschließliche Landesabgaben oder um einen anderen Typus?

Aus der historischen Entwicklung des Finanzverfassungsrechts läßt sich ableiten, daß insbesondere der Begriff ausschließliche Landesabgaben einen doppeldeutigen Inhalt hat: einerseits handelt es sich um einen Oberbegriff zur Bezeichnung sämtlicher Abgaben, die nicht Bundesabgaben sind, gleichzeitig aber um einen Ausschnitt aus dieser Gruppe, nämlich um die Abgaben, deren Ertrag ausschließlich den Ländern zusteht.

³⁶⁾ S zu dieser Problematik auch Stoll/Tanzer, aaO, und die gegenteilige Judikatur des VfGH, insbes 14.6.1988, VfSlg 11.767. Hierzu ferner Schnizer, aaO, 38 ff.

359

§ 6 F-VG

1. Rechtslage

§ 6 enthält die sog staatsrechtliche Gliederung der Abgaben, die finanzverfassungsrechtliche Abgabentypologie. Gliederungsgesichtspunkt ist die Ertragshöhe. Die Vorschrift unterscheidet ausschließliche und geteilte Abgaben, letztere in den Unterformen der gemeinschaftlichen Abgaben, der Zuschlagsabgaben und der Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand, sodaß sich insgesamt ein Katalog von neun Abgabentypen ergibt.

Seit der F-VG-Novelle 1988, BGBl 686, ist die Vorschrift um einen Absatz 2 ergänzt, der die Erhebung von zwei oder mehreren Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand in den Haupt- und Unterformen des Absatzes 1 für zulässig erklärt. Die Ergänzung ist die Reaktion des Verfassungsgesetzgebers auf die Gleichheitsjudikatur des VfGH (Erkenntnisse zur ZEST und Aufsichtsratsabgabe vom 17.3.1988, VfSlg 11.666 und 11.667) und tritt mit 31.12.1992 wieder außer Kraft. Die neue Vorschrift erlaubt es dem Bund, bis zu dem genannten Zeitpunkt von demselben Besteuerungsgegenstand sowohl eine ausschließliche als auch eine gemeinschaftliche Abgabe zu erheben, wohl auch mehrere ausschließliche Abgaben oder mehrere geteilte Abgaben. Die Ergänzung ändert — entgegen einer verbreiteten Auffassung — nichts an der Vorschrift des § 8 Abs 3 F-VG, wonach die Länder neben Bundesabgaben Zuschläge oder gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erheben dürfen. Derartige gleichartige Abgaben hat der VfGH schon bisher immer für verfassungsrechtlich prinzipiell zulässig erachtet (zuletzt im Erkenntnis zur Bodenwertabgabe vom 14.6.1988, VfSlg 11.767),³⁵⁾ wobei die bundesgesetzliche Ermächtigung allerdings unerläßlich war und auch weiterhin ist.

2. Beurteilung

Die Bedeutung des § 6 Abs 1 erklärt sich aus der eigenartigen Technik der Kompetenzverteilung des F-VG. Zwar steht die Kompetenz-Kompetenz dem einfachen Gesetzgeber zu, doch wollte das F-VG offenbar diese Verteilung kanalisieren. Dies geschieht durch die Zwischenschaltung einer verfassungsrechtlichen Abgabentypologie. Alle Abgaben müssen demnach einem verfassungsrechtlichen Typus zugeordnet werden, der nach der Ertragshöhe differenziert. Der gewählte Typus entscheidet dann über die

³⁵⁾ In diesem Erk wird die gegenteilige Auffassung von Stoll/Tanzer, Zur Bindung des Steuersystems an die Abgabentypen der Finanzverfassung, ÖJZ 1987, 292 ff, ausdrücklich abgelehnt.

358

Weitere Beispiele für die Unschärfe der Typologie sind leicht zu finden und werden bei der Besprechung der folgenden Paragraphen des F-VG aufgezeigt werden.

b) Auf der anderen Seite sind viele Typen des § 6 F-VG praktisch totes Recht. Zuschlagsabgaben und Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand kommen in den von § 6 F-VG intendierten Formen kaum vor. Die einzige Abgabe, die gegenwärtig typologisch als Abgabe von demselben Besteuerungsgegenstand eingestuft ist, ist die Gewerbesteuer (vom Ertrag und Kapital). Es kann schwerlich behauptet werden, daß die diesbezüglichen rechtlichen Regelungen (§ 13 FAG) ein Beweis für die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Typologie sind.

3. Vorschläge

Auf die Typologie des § 6 F-VG kann verzichtet werden, ohne daß die rechtstechnische Seite der Kompetenzverteilung deswegen komplizierter zu lösen wäre. Im Gegenteil: Eine Beseitigung dieses Kataloges ließe einerseits die erwähnten terminologischen Probleme und Abgrenzungsschwierigkeiten entfallen. Andererseits entfielen automatisch das vom VfGH seit VfSlg 7995/1977 behauptete Verbot der Erhebung mehrerer gleichartiger Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand durch den Bund, das Anlaß für die F-VG-Novelle 1988 war. Dieses Verbot läßt sich mit Wortlaut und System des F-VG nur schwer begründen (warum sollte dem Bund etwas verwehrt sein, was er — s § 8 Abs 3 F-VG — den Ländern und Gemeinden gestatten kann?). Es hat allerdings unzweifelhaft eine föderalistische Funktion insofern, als es die erheblichen Rechte des Bundes auf dem Gebiet der Gesetzgebungskompetenz beschneidet. Diese Funktion sollte jedoch nicht überschätzt werden: Der Bund ist auch bei Annahme eines solchen Verbotes in aller Regel nicht gehindert, das von ihm gewünschte Verteilungsergebnis auf einem anderen Weg durchzusetzen. Anders formuliert: Eine Stärkung der Länderrechte auf dem Gebiet des Finanzverfassungsrechtes ist letztlich von dieser Gleichartigkeitsjudikatur des VfGH kaum zu erwarten; hierzu bedarf es anderer Mittel. Der Katalog des § 6 kann somit ersatzlos gestrichen werden, die Kompetenzverteilung wäre mit einer anderen Rechtstechnik zu entwickeln.

§ 7 F-VG

1. Rechtslage und Beurteilung

§ 7 F-VG legt die Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers auf den Gebieten des Abgabewesens fest. Im einzelnen ist eine Fülle unterschiedlicher Kompetenzen angesprochen:

a) Der Bund besitzt zunächst die Gesetzgebungshoheit bei den „Bundesabgaben“, das sind die ausschließlichen Bundesabgaben, die gemeinschaftlichen Bundesabgaben und bei den anderen geteilten Abgaben die für den Bund erhobene Abgabe (§ 7 Abs 1).

b) Der Bundesgesetzgeber besitzt die Kompetenz zur Festlegung des verfassungsrechtlichen Typus einer Abgabe (§ 7 Abs 2, 1. Satz). Die Aussagen hierzu sind allerdings unscharf. Bedeutet die „Überlassung“ einer Abgabe an die Länder (Gemeinden) die Einordnung in einen bestimmten finanzverfassungsrechtlichen Typus des § 6? Die Praxis versteht dies nicht so. Sie läßt es zu, daß die nähere Bestimmung der finanzverfassungsrechtlichen Form auch vom Landesgesetzgeber vorgenommen wird; ebenso wird die Bestimmung der finanzverfassungsrechtlichen Form durch den Bundesgesetzgeber akzeptiert.

Unklar ist auch, was es bedeuten soll, daß die Bundesgesetzgebung Abgaben oder deren Ertrag ausschließlich den Ländern (Gemeinden) überlassen kann. Wird nur der Ertrag einer (Bundes-) Abgabe den Ländern oder Gemeinden überlassen, dann liegt typologisch keine Bundesabgabe mehr vor. Die Vorschrift ist somit entweder überflüssig oder sie zerstört die Typologie des § 6, weil es dann offenbar auch ausschließliche Bundesabgaben gibt, deren Ertrag ausschließlich den Ländern (Gemeinden) zusteht.

c) Die Bundesgesetzgebung besitzt bei geteilten Bundesabgaben das Recht, die Beteiligung der Länder (Gemeinden) zu regeln (§ 7 Abs 2, 2. Satz). Auch diese Regelung klar erscheinende Regelung läßt Fragen offen. Da sich die Regelung auf alle geteilten Abgaben erstreckt, hätte sie zur Folge, daß bei Zuschlagsabgaben nicht etwa das Land autonom ist, sondern die Zuschlagshöhe durch den Bund festgesetzt werden kann. Damit liefe die Landeskompetenz auf diesem Gebiet (§ 8 Abs 1 F-VG) völlig leer, obwohl § 8 Abs 1 die landesgesetzliche Regelung nur unter den Vorbehalt des § 7 Abs 3 — 5 stellt. Ebenso wäre die Bundesgesetzgebung auch zuständig, bei gleichartigen Abgaben des Landes Art und Ausmaß dieser Landesabgabe zu regeln, obwohl diesbezüglich ebenfalls § 8 Abs 1 eine Landeszuständigkeit vorsieht. Zu einer sinnvollen Lösung kommt man nur, wenn man § 7 Abs 2, 2. Satz entgegen seinem Wortlaut nur auf gemeinschaftliche Abgaben bezieht.

d) Bei der „Überlassung“ von ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben an die Länder (Gemeinden) kann die Bundesgesetzgebung die Regelung der Erhebung und Verwaltung sowie die Teilung zur Gänze oder hinsichtlich der Grundsätze dem Bund vorbehalten (§ 7 Abs 3, 1. Satz). Der normative Gehalt dieser Anordnung ist unklar. Offenbar muß es sich um Abgaben handeln, die zunächst als ausschließliche oder gemeinschaftliche

f) Der Bundesgesetzgeber hat die Kompetenz, bestimmte Arten von Abgaben zu ausschließlichen Gemeindeabgaben zu erklären (§ 7 Abs 3 letzter Satz). Auch diese Aussage ist in ihrer Bedeutung dunkel. Wörtlich genommen scheint sie sich auf bestimmte Gruppen von Abgaben zu beziehen, nicht auf konkrete Abgabenobjekte. Die Grenze ist freilich fließend, weil der Abstraktionsgrad nicht feststeht. Sind Abgaben für das Halten von Tieren eine Abgabenart oder eine konkrete Abgabe?

Unklar ist auch das Verhältnis der Vorschrift zu § 7 Abs 2 einerseits und zu § 7 Abs 5 andererseits. Bereits nach § 7 Abs 2 kann die Bundesgesetzgebung Abgaben oder deren Ertrag auch den Gemeinden überlassen. Nach § 7 Abs 5 kann die Bundesgesetzgebung Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuscheiden. Es dürfte außerordentlich schwer fallen, eine Interpretation zu finden, die ein sinnvolles System dieser drei Kompetenzen erkennen läßt. Das Nebeneinander mag rechtshistorische Gründe haben. Heute bedürfte es einer Bereinigung der Rechtslage, um Doppelgleisigkeiten und Überschneidungen zu vermeiden.

- g) § 7 Abs 4 räumt der Bundesgesetzgebung die Befugnis zur Grundgesetzgebung in bezug auf Landes- und Gemeindeabgaben ein. Sie kann Bestimmungen treffen
- zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen oder sonstigen übermäßigen Belastungen
 - zur Anpassung von Landes- oder Gemeindeabgaben an die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Steuerrechts
 - zur Verhinderung von Erschwerungen des Verkehrs oder der wirtschaftlichen Beziehungen im Verhältnis zum Ausland oder zwischen den Ländern und Landesteilen
 - zur Verhinderung der übermäßigen oder verkehrerschwerenden Belastung der Benützung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Abgaben
 - zur Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen.

Pfaundler weist mit Recht darauf hin, daß vor allem die letzte Kompetenz — Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen — bei weiter Interpretation zur vollständigen Vernichtung des Abgabenrechts der Länder und Gemeinden führen könnte, weil jede konkurrierende Abgabenerhebung letztlich zur Schädigung der Bundesfinanzen führt.³⁷⁾

Die fraglichen Bestimmungen sind — so ist wohl der letzte Satzteil zu verstehen — in Form von Grundgesetzsetzen bzw Grundsatzbestimmungen iSd Art 12 B-VG zu treffen (was bedeutet, daß die fraglichen Normen

³⁷⁾ Pfaundler, aaO (1958) 38.

Bundesabgaben eingestuft waren und in der Folge als Landes- oder Gemeindeabgaben eingestuft werden. Unter Erhebung wird im vorliegenden Zusammenhang die materielle Regelung des Steueratbestandes verstanden (VfSlg 3024/1956, 3272/1957, 4763/1964, 5357/1966) und nicht — wie in § 49 Abs 2 BAO — die auf Durchsetzung des Steueranspruches gerichteten abgabenbehördlichen Maßnahmen.³⁷⁾ Im Extremfall kann die Bundesgesetzgebung sich hiebei offenbar die volle Gesetzgebungsbefugnis hinsichtlich der materiellrechtlichen Regelung und auch die Ertragsverteilung vorbehalten. Dies ist aber schon nach § 7 Abs 2, 1. Satz möglich, indem lediglich der Ertrag überlassen wird. Im Schrifttum wird die Bedeutung dieser Anordnung ausschließlich auf die Feuerschutzsteuer bezogen,³⁸⁾ die durch das FAG 1948 in den Kreis der ausschließlichen Landes- bzw Gemeindeabgaben überstellt wurde. Die Vorschrift ist dem historischen Hintergrund nach somit kasuistisch auf einen Sonderfall der Finanzverfassungssituation des Jahres 1948 bezogen. Bei einer Wortlautinterpretation kann sie hingegen die Grundlage für eine umfassende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich von Landes- und Gemeindeabgaben abgeben, weil unter Überlassung von Abgaben durchaus auch die Festlegung des Typus einer Abgabe im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz verstanden werden kann.

e) „Das gleiche“ gilt hinsichtlich der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des F-VG vom Bund für Zwecke der Gemeinden erhobenen Abgaben. Gemeint ist damit, daß der Bundesgesetzgeber sich auch bezüglich dieser Abgaben die Regelung der Erhebung und Verwaltung vorbehalten kann.³⁹⁾ Allgemein wurde und wird diese Vorschrift als die verfassungsrechtliche Basis der Bundeszuständigkeiten auf dem Gebiet der Gewerbesteuer und der Grundsteuer angesehen. Ob dies in der Tat zutrifft, muß zumindest hinsichtlich der Lohnsummensteuer und der Grundsteuer in Frage gestellt werden. Zwar hat der VfGH in den Erkenntnissen VfSlg 3024/1956 und 3274/1957 die Vorschrift im Hinblick auf eine communis opinio als ausreichende Deckung der bundesgesetzlichen Regelung der Grundsteuer, angesehen und eine gleiche Auffassung im Erkenntnis VfSlg 5357/1966, hinsichtlich der Lohnsummensteuer vertreten.⁴⁰⁾ Dem steht jedoch eine beachtliche Gegenmeinung von Pfaundler entgegen, der bezweifelt, ob es sich bei der Lohnsummensteuer und Grundsteuer im Jahr 1948 tatsächlich um vom Bund für Zwecke der Gemeinden erhobene Abgaben handelte.⁴¹⁾

³⁷⁾ Vgl auch Stoll, BAO, 5. Aufl, Wien 1980, 27.

³⁸⁾ Pfaundler, aaO (1958) 32.

³⁹⁾ Pfaundler, aaO (1958) 33.

⁴⁰⁾ Wilgottist dieser Meinung beigetreten (aaO, 16).

⁴¹⁾ Pfaundler, aaO (1958) 33 f.

ausdrücklich als Grundsatzgesetz bzw. -bestimmungen bezeichnet werden müßten: Art 12 Abs 4 B-VG). Soweit zu sehen ist, ist von diesen Kompetenzen bislang in der 2. Republik kein einziges Mal Gebrauch gemacht worden. (Zur Beurteilung von § 7 Abs 5 vgl auch die Bemerkungen zu § 5.)

2. Vorschläge

§ 7 beinhaltet nach der Darstellung unter 1. eine unsystematische, in ihrer Bedeutung vielfach unklare, zum Teil überflüssige und föderalistisch bedenkliche Anhäufung von Bundeszuständigkeiten. Die zentrale Aussage über die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung in Angelegenheiten der Bundesabgaben wäre nach der Erörterung zu den §§ 3 und 6 F-VG ohne Bezugnahme auf eine problematische Abgabentypologie gesondert zu regeln.

Gesondert zu regeln wäre ferner die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zur Bestimmung und Regelung einzelner Gemeindeabgaben. In diesem Zusammenhang wäre auch die einwandfreie verfassungsrechtliche Grundlage für eine bundeseinheitliche Regelung bestimmter Gemeindesteuern zu legen, wenn eine solche für erforderlich erachtet wird.

Aus dem übrigen Regelungsbestand des derzeitigen § 7 kann die Zuständigkeit des Bundes zur Einbeziehung von Landes- und Gemeindeabgaben in den Geltungsbereich von Doppelbesteuerungsabkommen entfallen, weil diese durch die Staatsvertragskompetenz des Bundes nach Art 10 Abs 1 Z 2 B-VG gedeckt ist. Ob darüber hinaus das Bedürfnis nach Grundsatzgesetzgebung in einzelnen Bereichen besteht, hängt im wesentlichen davon ab, welche Abgaben den Ländern bzw. Gemeinden überlassen werden.

§ 8 F-VG

1. Rechtslage

§ 8 F-VG umschreibt die Zuständigkeiten der Landesgesetzgebung auf dem Gebiet des Abgabewesens. Auch hier ist eine Fülle von Kompetenzen unterschiedlicher inhaltlicher Bedeutung zusammengefaßt.

- a) Die Landesgesetzgebung ist zuständig zur Regelung
- der ausschließlichen Landesabgaben
 - der ausschließlichen Gemeindeabgaben
 - der Zuschlagsabgaben der Länder (Gemeinden) zu Bundesabgaben
 - der Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe.

Die Regelung steht unter dem Vorbehalt des § 7 Abs 3—5. Die Landesgesetzgebung wird somit in ihren Befugnissen eingeschränkt, soweit sich der Bund die Regelung vorbehalten hat (§ 7 Abs 3). Grundsatzbestimmungen erlassen hat (§ 7 Abs 4) oder Gemeinden zur Ausschreibung von Abgaben ermächtigt hat (§ 7 Abs 5).

Die Vorschrift paßt mit § 7 nicht zusammen. Gem § 7 Abs 2 regelt die Bundesgesetzgebung auch Art und Ausmaß der Beteiligung der Länder (Gemeinden) an den geteilten Bundesabgaben. Das bezieht sich auch auf Zuschlagsabgaben und gleichartige Abgaben, die jedoch gem § 8 Abs 1 der Gesetzgebung der Länder überlassen sind, ohne daß ein Vorbehalt zugunsten des § 7 Abs 2 erwähnt ist.

Die Vorschrift paßt auch mit § 6 nicht zusammen. § 6 kennt neben den ausschließlichen Landesabgaben und ausschließlichen Gemeindeabgaben auch die geteilten Landesabgaben in drei Unterformen. § 8 Abs 1 spricht diese nicht an. § 8 Abs 2 sieht nur die Ermächtigung vor, ausschließliche Landes(Gemeinde)abgaben zwischen Ländern und Gemeinden zu teilen, sagt aber nichts über die Gesetzgebungsbefugnis. Aus der Sicht des § 8 Abs 1 müßten die geteilten Abgaben als ausschließliche Abgaben qualifiziert werden (Folge: Gesetzgebungszuständigkeit des Landes), die in einem zweiten Schritt einer Ertragsteilung unterworfen werden.

In der Tat wird etwa dieser Auslegungsweg in der Literatur vorgeschlagen. Nach Pfundler⁴³⁾ ist der Begriff der ausschließlichen Landes(Gemeinde)abgaben in § 8 Abs 1 nicht identisch mit dem in § 6 Abs 1 Z 3 und 5, sondern umfaßt alle staatsrechtlichen Formen des § 6 Z 3 — 5. Wenn dies auch der einzige Weg sein mag, um der Vorschrift einen sinnvollen Inhalt zu geben, so spricht die Verwendung identischer Begriffe mit unterschiedlicher Bedeutung nicht gerade für eine befriedigende Gesetzssystematik.

b) Es ist nach § 8 Abs 2 Sache der Landesgesetzgebung, die in § 8 Abs 1 angesprochenen Abgaben dem Land vorzubehalten, sie zwischen Ländern und Gemeinden zu teilen oder den Gemeinden zu überlassen. Bei dieser Regelung hat das Land nicht nur auf die finanzielle Lage des Landes sondern auch auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Gemeinden Rücksicht zu nehmen.

Die Vorschrift ist in der Diktion ungenau, paßt mit anderen Vorschriften des F-VG nicht zusammen und läßt viele Fragen offen.

Die Vorschrift bezieht sich offenbar auf die Ertragsverteilung, damit aber letztlich auf die Typologie des § 6 F-VG. Es hätte daher nahegelegen, der Landesgesetzgebung die Kompetenz einzuräumen, den finanzverfassungs-

⁴³⁾ Pfundler, aaO (1958) 39.

rechtlichen Typus der nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallenden Abgaben zu bestimmen, statt von „Vorbehalten“ und „Übertreten“ zu sprechen. Schwierigkeiten bereiten auch die Zuschläge und gleichartigen Abgaben zu Bundesabgaben, die in § 8 Abs 1 angesprochen sind. Können auch diese nun zu geteilten Abgaben oder zu ausschließlichen Gemeindeabgaben erklärt werden? Auch hier erweist sich erneut, daß die Typologie des § 6 mehr Verwirrung als Nutzen stiftet.

Der in § 8 Abs 2, 2. Satz niedergelegte Grundsatz der Finanzausgleichsrechte im Verhältnis Länder — Gemeinden ist ohne ersichtlichen Grund anders (und zwar abgeschwächer) formuliert als § 4 und überdies — angesichts seines Standortes — nur auf die Festsetzung der finanzverfassungsrechtlichen Form von Abgaben bezogen. Die finanzielle Situation des Landes und der Gemeinde wird aber selbstverständlich nicht allein durch die Zuordnung der Ertragshöhe bestimmt, sondern auch durch die materielle Regelung einer Abgabe (insbesondere die Bemessungsgrundlage, die Befreiungen, den Steuersatz), ferner durch die Transferzahlungen sowie durch Kostentragsregelungen.

c) § 8 Abs 3 beschränkt die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung bei der Erschließung neuer Abgabenquellen: soweit die Länder Besteuerungsgegenstände besteuern wollen, die bereits Gegenstand einer (gleichartigen) Bundesabgabe sind, ist dies nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung möglich.

Die Vorschrift ist vom VfGH inzwischen als das entscheidende Argument für die verfassungsrechtliche Absicherung des Abgabenerfindungsrechts der Länder anerkannt worden (VfSlg 9804/1983, 11.667/1988). Sie wirft aber wiederum Probleme im Verhältnis zu den §§ 6 und 7 auf: Wird das Land (Gemeinde) ermächtigt, eine gleichartige Abgabe neben einer bisher ausschließlichen Bundesabgabe zu erheben, so hätte dies bei strenger Anwendung des § 6 F-VG eine Änderung der finanzverfassungsrechtlichen Abgabeform zur Folge: aus einer ausschließlichen Bundesabgabe würde eine geteilte Abgabe. Die Landes- oder die Gemeindegesetzgebung hätte es somit bei Vorliegen einer solchen Ermächtigung in der Hand, eine Veränderung des finanzverfassungsrechtlichen Typus einer Abgabe herbeizuführen.⁴⁴⁾ Bei dieser Sicht wären einschlägige Gesetzgebungsakte der Länder somit geeignet, dem Bundesrecht (FAG) zu derogieren, das ja regelmäßig über die staatsrechtliche Form von Bundesabgaben abspricht.

Die Problematik einer solchen Interpretation erweist sich aber noch aus einer anderen Überlegung: Im FAG selbst werden zunächst die Gruppen der

⁴⁴⁾ In diesem Sinne in der Tat Pfaundler, aaO (1958) 42.

ausschließlichen und gemeinschaftlichen Bundesabgaben festgelegt und anschließend beispielhaft die Landes- und Gemeindeabgaben aufgezählt. Diese Aufzählung beinhaltet nach herrschendem Verständnis zugleich die Ermächtigung an die Länder bzw Gemeinden im Sinn des § 8 Abs 3 FAG, diese Abgaben auch dann zu erheben, wenn es sich um gleichartige Abgaben handeln sollte.⁴⁵⁾ Konkret bedeutet dies, daß etwa die Erhebung von Fremdenverkehrsabgaben zulässig ist, auch wenn Gleichartigkeit mit der ESt, GewSt oder USt bestehen sollte, die Erhebung der Getränkesteuer trotz Gleichartigkeit mit der USt möglich ist usw. Deutet man § 8 Abs 3 so, daß mit der Ausnützung der Ermächtigung zur Erhebung gleichartiger Abgaben die staatsrechtliche Form der Abgabe verändert wird, so wäre das FAG in sich selbst widersprüchlich, weil etwa die USt als gemeinschaftliche Bundesabgabe (§ 6 Abs 1 Z 2 a) durch Hinzutreten der Getränkesteuer zu einer gleichartigen Abgabe (§ 6 Abs 1 Z 2 c) würde. Das Beispiel zeigt auch, daß gerade der Typus der gleichartigen Abgaben finanzverfassungsrechtlich gar nicht einwandfrei bestimmt werden kann, weil es sich ja oft um durchaus verschiedene Abgaben handelt (zB USt und die ihr nur in Teilbereichen gleichartige Getränkesteuer), die finanzverfassungsrechtlich nicht zu einem Typus zusammengeführt werden können, sondern zwei verschiedenen Typen zuzuordnen sind. Auch dies ist eine Bestätigung für die mangelnde Trennschärfe der Abgabentypologie des § 6.

d) § 8 Abs 4 spricht unbedingte Verbote bezüglich des Landesabgabenrechtes aus:

aa) Verboten sind zunächst Abgaben der Länder (Gemeinden), die die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes verletzen oder in ihrer Wirkung Zwischenzöllen oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen gleichkommen. Die Vorschrift ist offenbar Art 4 B-VG nachgebildet und leitet daraus konkrete Verbote für die Landesabgabengesetzgebung ab, die historisch verständlich sein mögen, derzeit hingegen keine Rolle spielen. Berücksichtigt man überdies, daß diese Verbote ja keinesfalls zu streng interpretiert werden dürfen, weil ansonsten ein länder- oder gemeindeweise unterschiedliches Abgaberecht überhaupt ausgeschlossen wäre, so stellt sich die Frage, ob exzessive Regelungen nicht ohnehin mit Hilfe des Art 4 B-VG bekämpft werden können.

bb) Ein zweites unbedingtes Verbot betrifft die Erhebung von Verbrauchsabgaben der Länder (Gemeinden). Für sie wird der Grundsatz der örtlichen Radizierung festgeschrieben: Sie dürfen den Verbrauch außerhalb des Geltungsgebietes nicht erfassen, müssen andererseits aber grundsätzlich den gesamten Verbrauch in diesem Geltungsgebiet erfassen.

⁴⁵⁾ EB zur RV des FAG 1948, 511 BldNR V. GP. VfSlg 4205/1962, 4398/1963 sowie VfGH 14.6.1988, B 57/88. Pfaundler, aaO (1958) 111 f.

Gemeinden bestimmte Abgaben zu erheben, wenn dies zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes oder zur Deckung bestimmter Erfordernisse im Gemeindehaushalt erforderlich ist.

Nach der Judikatur besteht diese Verpflichtungsmöglichkeit unabhängig davon, ob das freie Beschlußrecht durch die Bundesgesetzgebung (§ 7 Abs 5 F-VG) oder durch die Landesgesetzgebung (§ 8 Abs 5) eingeräumt wurde.⁴⁵⁾

Die Voraussetzungen für diese Kompetenz der Landesgesetzgebung sind jedoch unklar. Die Bedachtnahme auf das Haushaltsgleichgewicht spricht dafür, daß es sich um Maßnahmen vorübergehender Natur gegenüber einzelnen Gemeinden handelt. Hiefür ist jedoch ein Akt des Gesetzgebers kein adäquates Instrument, es wäre dies eher eine Maßnahme der Gemeindeaufsicht. Wird aber — im Hinblick auf allgemeine Deckungsfordernisse — landesgesetzlich eine Verpflichtung verankert, bestimmte Abgaben zu erheben, so wird damit praktisch die Ermächtigung der Gemeinden (§ 7 Abs 5, § 8 Abs 5) zu einer Erhebungsverpflichtung. Dieses Ergebnis kann die Landesgesetzgebung aber schon nach § 8 Abs 1 erreichen, indem sie eine Abgabe (und zwar auch eine § 7 Abs 5-Abgabe) regelt und sie als ausschließliche Gemeindeabgabe einstuft.

2. Beurteilung

Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ist in § 8 F-VG unsystematisch und unvollständig niedergelegt. Die Bezugnahme auf die Typologie des § 6 stiftet Verwirrung. Wichtige Kompetenzfragen sind nicht geregelt. Daß den Ländern ein verfassungsrechtlich (und nicht nur durch das FAG) gesichertes Abgabenerfindungsrecht zusteht, wird zwar von der Judikatur des VfGH anerkannt (s oben), läßt sich aber dem § 8 nicht explizit entnehmen und wird daher im Schrifttum immer wieder problematisiert.⁴⁶⁾ Die Kompetenz des Landes, den Gemeinden Transferzahlungen zu gewähren, läßt sich nur indirekt aus § 12 und allenfalls aus § 2 F-VG ableiten, während die entsprechenden Bundeskompetenzen eindeutig in § 3 verankert sind. Während § 7 Abs 2, 2. Satz die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der Ertragsaufteilung der geteilten Bundesabgaben vorsieht, fehlt eine entsprechende Vorschrift für die geteilten Landesabgaben. Die Befugnisse des Landes nach § 8 Abs 6 sind inhaltlich zum Teil bereits durch § 8 Abs 1 abgedeckt, zum Teil handelt es sich um Maßnahmen, die eher der Gemeindeaufsicht zuzuordnen sind.

⁴⁵⁾ VfSlg 2170/1951; Schantl/Welan, ÖJZ 1969, 35; Walny, aaO, 53.

⁴⁶⁾ ZB Waiter/Mayer, aaO, 105.

Dieser Grundsatz erscheint zunächst rechtspolitisch durchaus sinnvoll. Zweifellos ist es zweckmäßig, Abgaben zu verhindern, die etwa lediglich die Einfuhr von Waren in einem Land (Gemeinde) erfassen, nicht jedoch die dort erzeugten Produkte.⁴⁶⁾ Dies käme einer Zwischenzolllinie gleich (sodaß eine solche Regelung wohl schon gegen Art 4 B-VG verstoßen dürfte). Auch eine doppelte Belastung im Gebiet der Abgabe der Ware und im Gebiet des tatsächlichen Verbrauches der Ware erscheint bedenklich und wird zu Recht verhindert.

Die Problematik der Vorschrift zeigt sich, wenn man versucht, sich ihre praktische Umsetzung vorzustellen. Verbrauchsabgaben sind Abgaben, die den Verbrauch bestimmter Güter durch den Letztverbraucher belasten. Aus technischen Gründen werden Verbrauchsabgaben jedoch regelmäßig als indirekte Abgaben eingehoben, dh anläßlich eines dem Verbrauchers vorgelagerten, leichter erfassbaren Verkehrsvorganges, etwa dem Umsatz auf Einzelhandelsstufe. Geht man davon aus, — und der Wortlaut läßt eine andere Deutung wohl nicht zu —, daß § 8 Abs 4 F-VG den tatsächlichen Verbrauchsvorgang meint, dann müßten Verbrauchsabgabengesetze Vorkehrungen treffen, um Exporte aus dem Erhebungsgebiet freizustellen, oder eine solche Freistellung zumindest interpretativ ermöglichen, sie müßten (vgl den Wortlaut des § 8 Abs 4 F-VG!) jedoch auch Vorkehrungen treffen, um Importe in das Erhebungsgebiet (zumindest grundsätzlich, wenn auch nicht völlig gleichartig⁴⁷⁾) zu besteuern, weil andernfalls nicht der gesamte Verbrauch im Erhebungsgebiet erfaßt wird. Gleiches gilt wohl auch für den Eigenverbrauch.

Die Judikatur der österr. Höchstgerichte interpretiert — wohl zutreffend — den Begriff der Verbrauchsabgabe im Sinn des tatsächlichen Konsums.⁴⁸⁾ Es erscheint unausweichlich, daß bei dieser Deutung die derzeit in Österreich erhobenen Getränkesteuern als verfassungswidrig bezeichnet werden müssen, weil sie zwar eine Steuerfreiheit für „Exporte“ zulassen, jedoch — entgegen dem Gebot des § 8 Abs 4 F-VG — keine Maßnahmen zur Erfassung von Importen bzw des Eigenverbrauchs treffen (wie solche praktisch ausschauen könnten, sei dahingestellt und kann nicht maßgebend sein).

e) Die Landesgesetzgebung kann gem § 8 Abs 5 Gemeinden ermächtigen bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. S dazu die Ausführungen zu § 5 F-VG.

f) Die Landesgesetzgebung kann Gemeinden zur Erhebung bestimmter Abgaben verpflichten oder die Landesregierung ermächtigen, für die

⁴⁶⁾ Vgl Pfaundler, aaO (1935) 43.

⁴⁷⁾ Vgl Pfaundler, aaO (1958) 42.

⁴⁸⁾ VfSlg 2796/55, 3417/1958, 4048/1961; VwGH 25.3.1977, 1316/76 ua.

3. Vorschläge

Legt man die Vorschläge zu §§ 3 und 5 mit zugrunde, so wäre § 8 folgendermaßen umzugestalten:

- Regelung der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung im Bereich der nicht dem Bund zugewiesenen Abgaben (damit wäre auch das Abgabenerfindungsrecht abgedeckt);
- Zuständigkeit der Länder, zu bestimmten Bundesabgaben Zuschläge zu erheben;
- Zuständigkeit der Länder, Abgabenerträge zwischen Ländern und Gemeinden zu teilen;
- Zuständigkeit der Länder, die Gemeinden zur Ausschreibung von Abgaben zu ermächtigen, wobei — wie bisher — die wesentlichen Merkmale der Abgabe zu bestimmen sind.⁵¹⁾
- Zuständigkeit der Länder zur Gewährung bestimmter Transferzahlungen an Gemeinden;
- Streichung der programmatischen Finanzausgleichsgerechtigkeitsklausel in § 8 Abs 2 zugunsten einer allgemeinen Vorschrift;
- ersatzlose Streichung von § 8 Abs 4, 1. Satz, da Art 4 B-VG ausreichend erscheint.

Werden die Bundeszuständigkeiten im Verfassungsrang abschließend geregelt und den Ländern die Restkompetenz eingeräumt, so sollte die Vorschrift des § 8 Abs 3 beibehalten werden. Die Erhebung von gleichartigen Abgaben durch die Länder ohne weitere Kontrolle erscheint steuerpolitisch problematisch. Wird die Gleichartigkeitsklausel beibehalten, so wäre es zur Vermeidung von Streitigkeiten zu empfehlen, die wichtigsten Landesabgaben im Verfassungsrang anzuführen, um bei ihnen Gleichartigkeitsdiskussionen von vornherein zu vermeiden.

Die Aussage über die örtliche Radizierung von Verbrauchsabgaben in § 8 Abs 4 muß überdacht werden, weil eine Erfassung von „importen“ praktisch kaum durchführbar erscheint.

Die Erhebungsverpflichtung nach § 8 Abs 6 wäre, wenn sie als individuelle Maßnahme überhaupt erforderlich ist, im Zusammenhang mit der Gemeindeaufsicht zu regeln.

⁵¹⁾ Dieser Unterschied zur bundesgesetzlichen Ermächtigung scheint berechtigt, wenn man berücksichtigt, daß § 7 Abs 5 F-VG eine Abgabenerhebungskompetenz der Gemeinden bei Untätigbleiben der Länder garantieren soll, eine Konkretisierung und Determinierung durch den Landesgesetzgeber aber nicht hindert.

§ 9 F-VG

1. Rechtslage

§ 9 F-VG sieht ein besonderes Verfahren für den Fall eines Einspruches der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage über Landes- oder Gemeindeabgaben vor. Wiederholt der Landtag nach Einspruch der Bundesregierung seinen Gesetzesbeschluß in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, dann darf der Beschluß, wenn er Landes- oder Gemeindeabgaben zum Gegenstand hat, nicht kundgemacht werden. Über die Frage, ob der Einspruch aufrecht zu bleiben hat, entscheiden der Nationalrat und der Bundesrat durch einen ständigen gemeinsamen Ausschuß (26er-Ausschuß). Der Ausschuß hat innerhalb von 6 Wochen zu entscheiden. Entscheidet er innerhalb dieser Frist nicht, daß der Einspruch aufrecht zu bleiben hat, kann der Gesetzesbeschluß kundgemacht werden.

Dieses Einspruchsverfahren ist ein Sonderfall gegenüber dem in Art 98 Abs 1 — 3 B-VG geregelten Verfahren (vgl auch Art 98 Abs 4 B-VG). Es ist daher durch die Novellierung des Art 98 Abs 2 B-VG wohl nicht betroffen worden. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß der Einspruch nach § 9 F-VG sich stets — auch bei vorheriger Gelegenheit zur Stellungnahme — auf Gefährdung von Bundesinteressen stützen kann.⁵²⁾

2. Beurteilung

Die Vorschrift ist heute praktisch totes Recht. Nachdem der Bund alle wesentlichen Abgabenobjekte ausschöpft, sind die Maßnahmen der Länder im Bereich der verbleibenden Abgabenobjekte kaum geeignet, eine Gefährdung von Bundesinteressen herbeizuführen.

Im übrigen wäre die Frage nach der föderalistischen Rechtfertigung einer solchen Prozedur zu stellen. Grundsätzlich ist zu fordern, daß die Schranken der Abgabengesetzgebung für Bund und Länder aus den Normen der Verfassung abzuleiten sind. Verstöße dagegen unterliegen der nachprüfenden Kontrolle des VfGH. Die Möglichkeit, eine Gefährdung von Bundesinteressen bei Abgabengesetzen der Länder geltend zu machen und damit nicht nur das Verfahren nach Art 98 B-VG sondern ein zusätzliches Schiedsverfahren auszulösen, das letztlich zu einem Veto führen kann, bedeutet einen Verstoß gegen das Paritätsprinzip, der umso schwerer wiegt, als angesichts des Übergewichtes des Bundes eine Gefährdung von Länderinteressen durch abgabengesetzliche Maßnahmen des Bundes wahrscheinlicher ist als der umgekehrte Fall.

⁵²⁾ So auch Adamovich/Funk, aaO, 223.

3. Vorschläge

Von der praktischen Bedeutung her und unter dem Aspekt der gegenwärtigen Finanzverfassung könnte und sollte die Vorschrift ersatzlos gestrichen werden. Für eine einseitige Kontrollregelung besteht weder ein Bedürfnis noch eine Rechtfertigung. Über eine Beibehaltung könnte diskutiert werden, wenn es zu einer Verstärkung von Mitspracherechten bei finanzausgleichsrechtlichen Maßnahmen überhaupt kommt. In diesem Fall wäre zu erwägen, das Verfahren nach § 9 zweiseitig und umfassend zu einem allgemeinen Schieds- oder Vermittlungsverfahren in Finanzangelegenheiten auszubauen (s dazu oben Seite 325).

§ 10 F-VG

1. Rechtslage

§ 10 bezieht sich auf das freie Beschlußrecht der Gemeinden in Abgabensachen. Handelt es sich hierbei um einen Beschluß auf Ausschreibung von Abgaben, der ohne Erlassung eines Landesgesetzes in Kraft treten soll und erweist sich dieser als gesetzwidrig, so kann das BM für Finanzen von der Landesregierung seine Aufhebung verlangen. Erfolgt diese nicht innerhalb eines Monats, so kann das BM für Finanzen die Aufhebung beim VfGH beantragen.

Die Vorschrift sieht keine generelle Vorlage- oder Genehmigungspflicht für die Gemeindegremien vor, sodaß offen bleibt, wie das BM für Finanzen von einer gesetzwidrigen Gemeindegremienentsatzung Kenntnis erlangt.

2. Beurteilung

Gem Art 119a Abs 6 B-VG hat die Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich erlassene Verordnungen unverzüglich der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Diese hat gesetzwidrige Verordnungen nach Anhörung der Gemeinde durch Verordnung aufzuheben. Ohne Sondervorschrift in § 10 wäre somit (da es sich nicht um Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches aus dem Bereich der Bundesvollziehung handelt; vgl Art 119a Abs 3 B-VG) das Land verpflichtet, gesetzwidrige Verordnungen aufzuheben. Angesichts dieser Situation erscheint § 10 F-VG überflüssig. Da es dem BM für Finanzen nur zusteht, Gesetzwidrigkeiten geltend zu machen (nicht etwa Gefährdung von Bundesinteressen), ist kein Grund zu sehen, vom allgemeinen System der Gemeindeaufsicht abzuweichen.

3. Vorschläge

Die Vorschrift sollte ersatzlos gestrichen werden.

372

§ 11 F-VG

1. Rechtslage

§ 11 enthält die zentralen Aussagen über die Vollziehung der Abgabengesetzgebung und damit die notwendige Ergänzung zur Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung. Gemäß Art 102 Abs 2 B-VG können die Angelegenheiten der Bundesfinanzen vom Bund in unmittelbarer Verwaltung geführt werden.

Nach § 11 Abs 1 F-VG gilt als Grundsatz, daß Bundesabgaben von Organen des Bundes (Bundesfinanzverwaltung) eingehoben werden; einfachgesetzlich kann die Mitwirkung der Organe anderer Körperschaften vorgesehen werden. Diese Zuständigkeit wird auch auf die für Zwecke der Länder (Gemeinden) erhobenen Zuschläge ausgedehnt (§ 11 Abs 2). Die einfache Bundesgesetzgebung kann jedoch Abweichendes bestimmen.

Die übrigen Abgaben der Länder und Gemeinden werden durch die Organe der Gebietskörperschaft eingehoben; die die Abgabe ausgeschriebenen hat. Die Ausnahme nach § 7 Abs 3 ist zu beachten (Vorbehalt für Bund). Die Landesgesetzgebung kann Verschiebungen zwischen Land und Gemeinden vorsehen.

2. Beurteilung und Vorschläge

Die Regelung verknüpft die Vollziehungszuständigkeit im wesentlichen mit der Gesetzgebungshoheit, läßt jedoch zahlreiche Ausnahmen zu. Im Ergebnis wird dem einfachen Gesetzgeber ein weites Spielraum eingeräumt, die Vollziehungszuständigkeit abweichend von den verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu regeln. Es ist schwer zu beurteilen, scheint aber doch zweifelhaft, ob hierfür von der Sache her ein Bedürfnis besteht.

§§ 12 und 13 F-VG

1. Rechtslage

§§ 12 und 13 F-VG stehen unter der Überschrift „Finanzzuweisungen und Zuschüsse“. Es geht nicht mehr um Normen betreffend die Abgabenteilung sondern um das ergänzende Instrumentarium der Transferzahlungen. Terminologisch knüpfen die Vorschriften an § 3 F-VG an, der die Bundesgesetzgebung ermächtigt, aus allgemeinen Bundesmitteln den Ländern (Gemeinden) Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke zu gewähren. §§ 12 und 13 gelten aber auch für Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse der Länder an die Gemeinden. Für diese fehlt — wie schon erwähnt — anders

373

als für die entsprechenden Leistungen des Bundes eine explizite Zuständigkeitsnorm. Das F-VG ist diesbezüglich nicht symmetrisch.

Finanzzuweisungen des Bundes bedürfen gem § 3 F-VG jedenfalls einer bundesgesetzlichen Grundlage. § 3 enthält insoweit nicht nur eine Zuständigkeitsregel, sondern ist auch eine Formvorschrift (Gesetzesbindung). Eine Vergabe nur aufgrund einer Veranschlagung im Budget wäre verfassungswidrig. Für die Länder ergibt sich dies nicht eindeutig aus dem F-VG.⁵³⁾

§ 12 läßt Finanzzuweisungen in der Form von Schlüsselzuweisungen oder Bedarfzuweisungen zu. Schlüsselzuweisungen sind offenbar als Transferleistungen zur Bedeckung allgemeiner Haushaltserfordernisse gedacht, da sie lediglich die Belastung der Gebietskörperschaften durch Pflichtenaufgaben und ihre Steuerkraft zu berücksichtigen haben.

Schlüsselzuweisungen sind damit ein Ersatz für Ertragsbeteiligungen an geteilten Abgaben bzw für die Ausschöpfung eigener Steuerquellen. Das kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß derartige Zuweisungen nicht an Bedingungen geknüpft werden dürfen (Gegenschluß aus § 13 F-VG).

Bedarfzuweisungen sind ein Instrument der Feinabstimmung. Sie können gewährt werden

- zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes
- zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse
- zum Ausgleich von Härten, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben.

Die Gewährung von Bedarfzuweisungen kann an Bedingungen geknüpft werden, die mit der Erhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes zu tun haben (§ 13 F-VG). Auf der Basis der §§ 12 und 13 F-VG ist 1982 das Bedarfzuweisungsgesetz ergangen (BGBl. 346), das die näheren Voraussetzungen regelt, unter denen Bedarfzuweisungen des Bundes an die Gemeinden vergeben werden. Die Bedeutung dieses Gesetzes ist gering geblieben.⁵⁴⁾

Ausdrücklich sieht § 12 Abs 1 neben Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder und Gemeinden auch solche der Länder an die Gemeinden vor. Eine Gewährung von Schlüssel- oder Bedarfzuweisungen an Gemeindeverbände ist — anders als bei Zweckzuschüssen — nicht angesprochen.

Für zweckgebundene Zuschüsse verlangt § 12 eine Gesetzesbindung; sie sind durch das FAG oder durch Bundesgesetze festzusetzen, welche die

⁵³⁾ S hiezu *Wißgott*, aaO, 126.

⁵⁴⁾ *Horny*, aaO, 163.

Verwaltungsaufgaben regeln, zu deren Lasten die Zuschüsse zu leisten sind. Dies gilt sinngemäß für Zuschüsse der Länder an die Gemeinden bzw Gemeindeverbände. § 13 erlaubt es, auch zweckgebundene Zuschüsse an Bedingungen zu knüpfen, die mit der Erhaltung oder Herstellung des Haushaltsgleichgewichtes bzw mit dem Zweck der Zuschußleistung zu tun haben.

2. Beurteilung

§ 12 enthält — in Ergänzung zu § 3 — eine finanzverfassungsrechtlich zentrale Aussage. Die finanzielle Ausstattung von Ländern und Gemeinden muß nicht durch Zuteilung von Abgabenhöhe oder Ertragshöhe gewährleistet werden, sie kann auch durch Transferzahlungen (Schlüsselzuweisungen) des Bundes bzw der Länder erfolgen. Es muß sich dabei jedoch um bedingungslos gewährte Zahlungen handeln, die lediglich die finanzielle Belastung der Gebietskörperschaften und ihre Steuerkraft berücksichtigen. Damit ist eine gewisse Sicherung der Haushaltsautonomie erreicht. Rechtlich gesehen ist dem F-VG nicht ohne weiteres eine Aussage zum qualitativen Verhältnis von Abgabenteilung und Schlüsselzuweisungen zu entnehmen. In § 3 sind beide Möglichkeiten gleichwertig nebeneinander gestellt. Es bedarf wohl zusätzlicher historischer Überlegungen, um eine Dominanz der Ausstattung mit Besteuerungsrechten begründen zu können.

Dem hohen rechtlichen Stellenwert der Schlüsselzuweisungen (Gleichwertigkeit mit der Abgabenteilung) entspricht die Finanzausgleichspraxis in keiner Weise. Zunächst ist bemerkenswert, daß zwischen den ministeriellen Experten des Finanzausgleichs Auffassungsunterschiede darüber bestehen, ob solche Schlüsselzuweisungen überhaupt existieren. Während *Pfaundler* davon ausgeht, daß dies nicht der Fall ist,⁵⁵⁾ rechnet *Wißgott* den Landesquotenausgleich gemäß § 17 FAG 1973 (jetzt § 20 FAG 1989), aber auch die weiteren Finanzzuweisungen nach § 17 FAG 1973 (etwa entsprechend dem § 20 FAG 1989) zu den Schlüsselzuweisungen.⁵⁶⁾ Dem ist entgegenzuhalten, daß der Landesquotenausgleich der Korrektur der Ertragsverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben dient, somit ein Ziel verfolgt, das nach dem F-VG eindeutig mit Bedarfzuweisungen verbunden wird. Gegen die Einordnung des Landesquotenausgleichs als Schlüsselzuweisung spricht auch, daß nicht die Aufgabenbelastung und die eigene Steuerkraft berücksichtigt werden sondern das Ergebnis der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Umso eher gilt dies für die speziellen Zuweisungen nach § 20 Abs 2 — 4 FAG 1989. Ob es sich bei den Finanzzuweisungen an die Gemeinden nach § 21 FAG 1989 um

⁵⁵⁾ *Pfaundler*, aaO (1958) 54.

⁵⁶⁾ *Wißgott*, aaO, 119 ff.

Bedarfszuweisungen handelt (wofür der einleitende Wortlaut spricht) oder um Schlüsselzuweisungen, ist zweifelhaft.⁵⁷⁾

Die Gewährung von Bedarfszuweisungen kann — wie erwähnt — 3 Zielen dienen, die recht unterschiedlicher Natur sind. Zum einen geht es um Notsituationen im Bereich der Haushalte einer konkreten Gebietskörperschaft, zum zweiten um außergewöhnliche Erfordernisse ebenfalls im Haushalt einzelner Gebietskörperschaften, wobei der Bedarf freilich auch in mehreren Gebietskörperschaften auftreten kann. Schließlich dient die Bedarfszuweisung der Korrektur des Finanzausgleichs.

Die normative Bedeutung der Regelungen über die *zweckgebundenen Zuschüsse* liegt in der Aussage über die Gesetzesbindung. Danach reicht offenbar ein Ausweis im Bundesfinanzgesetz nicht. Es ist eine Regelung im FAG selbst oder eine andere spezialgesetzliche Regelung erforderlich. Der Sinn der einschlägigen Aussagen ist freilich dunkel: Was hat man sich unter Bundesgesetzen vorzustellen, welche die Verwaltungsaufgaben regeln, zu deren Lasten die Zuschüsse zu leisten sind? Zweckgebundene Zuschüsse dienen der Finanzierung besonderer Aufgaben und Vorhaben bei anderen Finanzausgleichspartnern. Wenn es überhaupt um gesetzlich geregelte Aufgaben geht, dann doch um Aufgaben der anderen Gebietskörperschaften (der Zuschußempfänger). Soll die Regelung einen Sinn haben, so muß sie sich offenbar auf die Fälle der geteilten Zuständigkeiten beziehen bzw. auf die Fälle der mittelbaren Verwaltung, bei denen die Gesetzgebungsbezugnis in einer anderen Hand liegt als die Vollziehung. Bei dieser Sicht der Dinge handelt es sich bei zweckgebundenen Zuschüssen somit stets um abweichende Kostentragungsregelungen, weil ansonsten in diesen Fällen der Träger der Vollziehung auch zur Kostentragung verpflichtet wäre.

Auch ist nicht nachvollziehbar, wie finanzielle Leistungen „zu Lasten von Verwaltungsaufgaben“ erbracht werden können (§ 12 Abs 2, 1. Satz F-VG).

Damit bleibt als bedeutsame Aussage übrig, daß Zweckzuschüsse des Bundes einer bundesgesetzlichen Grundlage, vor allem des FAG bedürfen, eine bloß haushaltmäßige Vorkehrung genügt nicht. Die Bedeutung dieser Feststellung ist gering, wenn man berücksichtigt, daß nach hM die Gebietskörperschaften Transfers auf der Basis der Art 17 bzw 116 Abs 2 B-VG jedenfalls auch in Formen des Privatrechts leisten können. Die relativ engen Schranken der §§ 12 und 13 für öffentlichrechtliche Transfers tauschen somit. De facto besteht eine unbegrenzte Transferbefugnis.⁵⁸⁾

⁵⁷⁾ Vgl. Horny, aaO, 169f.

⁵⁸⁾ Hierzu Pernthaler, aaO, 134.

3. Vorschläge

Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften sind ein unverzichtbarer Bestandteil der Feinabstimmung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Darauf sollte sich auch ihre Funktion beschränken. Die Figur der Schlüsselzuweisungen, von der in der mehr als 40jährigen Geschichte des F-VG 1948 ohnehin kaum Gebrauch gemacht wurde, kann und sollte ersatzlos entfallen.

Im übrigen ist das Hauptproblem die Einbindung der öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Transfers in die leitenden Prinzipien der Finanzverfassung. Dazu gehört eine verfassungsrechtliche Fixierung der zulässigen Transferbeziehungen, dh der Voraussetzungen, unter denen Zuweisungen gewährt werden dürfen. Geht man von den drei Voraussetzungen aus, unter denen Bedarfszuweisungen gewährt werden dürfen (s oben), so erscheint fraglich, ob es neben Bedarfszuweisungen, die der Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse dienen, noch zusätzlich der Figur der Zweckzuschüsse bedarf. Grundsätzlich müßte der Basisbedarf der Gebietskörperschaften durch eigene Steuereinnahmen oder Ertragsbeteiligungen an gemeinschaftlichen Steuern gedeckt werden. Für außergewöhnliche Erfordernisse kann zusätzlich das Instrument der Bedarfszuweisungen vorgesehen werden, das freilich stärker als bisher verrechtlicht werden sollte. Eine darüber hinausgehende Zuschußfinanzierung, die in Wahrheit Erfordernisse des ordentlichen Haushaltes deckt, ist mit den Geboten der Parität und Autonomie der Finanzausgleichspartner nicht vereinbar, wenn man bedenkt, daß die Gewährung von Zuschüssen an Bedingungen geknüpft werden kann und damit Steuerung durch Geld jenseits der Kompetenzverteilung möglich wird.

Diese Skepsis erfährt eine Bestätigung, wenn man die Zuschußbereiche allein nach dem geitenden FAG betrachtet. Welche rationale Überlegung kann es rechtfertigen, daß der Bund den Gemeinden Zweckzuschüsse zur Förderung und Pflege des Fremdenverkehrs, zur Förderung von Personennahverkehrsunternehmen, zur Förderung des Umweltschutzes und dgl gewährt, statt die Abgabenverteilung zugunsten der Gemeinden entsprechend zu verändern?

Die hier angesprochene Problematik ist von grundlegender Bedeutung. Kann davon ausgegangen werden, daß die Gliedstaatlichkeit der Länder und die Autonomie der Gemeinden zusammen mit den regionalen (lokalen), demokratisch bestimmten Entscheidungsprozessen vernünftige, sachgerechte Aufgabenerfüllung garantieren, dann ist die Figur der Zweckzuschüsse höchstens eine interessante finanzausgleichspolitische Verhandlungsvariante, die aber von der Sache her überflüssig ist und durch Ertragsbeteiligungen bzw Abgabenhöhe ersetzt werden sollte. Sind die

Länder und Gemeinden hingegen nicht in der Lage, selbst neue und vordringliche Aufgaben zu erkennen und/oder zu erfüllen, dann ist die föderalistische Struktur bzw die Gemeindeautonomie in Frage zu stellen. Die Figur der Zweckzuschüsse basiert auf dem Gedanken, daß man die Länder und Gemeinden zur Wahrnehmung von Aufgaben anhalten muß, die sie nicht erfüllen würden, wenn man die Mittel ihrer Haushaltsautonomie überließe. Diese Überlegung mündet in den Vorschlag, auf die Figur der Zweckzuschüsse zu verzichten und sich mit den Bedarfszuweisungen zu begnügen, die unter den in § 12 Abs 1 F-VG genannten Voraussetzungen gewährt werden können. Insbesondere die Möglichkeit, hiebei Härten, die sich bei der Ertragsverteilung ergeben, auszugleichen, erlaubt es ohne weiteres, auf besondere Bedarfssituationen (wie etwa Wahrnehmung zentralörtlicher oder überregionaler Funktionen) Rücksicht zu nehmen. Soweit es nicht um die Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes geht, sollte hiebei auf die Verknüpfung mit Bedingungen verzichtet werden. Zusätzlich wäre zu prüfen, ob es sich bei traditionellen Zuschußbereichen um Aufgaben handelt, die richtigerweise als Gemeinschaftsaufgaben eingestuft werden sollten. Ist dies der Fall, dann wäre auch eine Gemeinschaftsfinanzierung vorzusehen.

ABSCHNITT IV: ERGEBNISSE UND VORSCHLÄGE

Der nachfolgende Abschnitt gliedert sich in fünf Teile. In den ersten beiden Teilen werden die Ergebnisse der Abschnitte II und III zusammengefaßt. Darauf aufbauend werden Vorschläge für eine Neuordnung der Finanzverfassung erarbeitet, die sich sowohl auf Grundfragen als auch auf Detailprobleme beziehen. Zum Abschluß wird ein Konzept für eine Neuordnung der das Abgabewesen betreffenden Vorschriften des F-VG vorgestellt.

A. ERGEBNISSE — GRUNDFRAGEN

1. Der Finanzverfassung kommt im Rahmen der staatlichen Verfassung schon allgemein ein hoher Stellenwert zu. Umso mehr gilt dies im Bundesstaat, wo die Finanzverfassung die finanzielle Basis für die Aufgabenerfüllung durch den Bund und die Gliedstaaten zu legen hat. Die Finanzverfassung ist daher ein Prüfstein für den Föderalismus. Entsprechendes gilt für den Grundsatz der Gemeindeautonomie.
2. Die Finanzverfassung ist im modernen westlichen Industriestaat im wesentlichen Abgabeverfassung. Als solche dient sie nicht nur der Verteilung der Besteuerungsrechte und Steuererträge zwischen den

378

Gebietskörperschaften, sondern auch dem Schutz des Staatsbürgers vor Überbelastungen und unsystematischem Steuerwildwuchs.

3. Gegenüber der allgemeinen Staatsverfassung weist die Finanzverfassung manche strukturellen Besonderheiten auf:

- Sie ist stark von der einfachgesetzlichen Lage her geprägt (weil die Finanzverfassung es stets mit einem historisch gewachsenen Steuersystem zu tun hat);
- sie hat nicht nur Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit zu verteilen sondern auch die Erträge der Abgaben (Ertragshoheit);
- sie hat von der Aufgabenverteilung auf Bund, Länder und Gemeinden auszugehen, also auch die Gemeinden in ihren Regelungsbereich einzubeziehen;
- sie hat ein Gebiet mit besonderer Dynamik zum Regelungsobjekt.

4. Die Finanzverfassung hat zweifellos die inanzielle Basis für die Aufgabenerfüllung durch Bund, Länder und Gemeinden zu legen. Es ist jedoch eine Illusion anzunehmen, aus der Zuständigkeitsverteilung der Staatsverfassung oder auch aus der tatsächlichen Aufgabenerfüllung ließen sich verbindliche Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Finanzverfassung oder des Finanzausgleichs ableiten. Die Förderung nach bedarfsrechtem Finanzausgleich ist praktisch eine Leerformel. Aufgabenerfüllung und finanzieller Spielraum stehen in einem Prozeß der Wechselbeziehung und beeinflussen einander.

5. Einer bundesstaatlichen Verfassung entspricht nur eine Finanzverfassung, bei der auch die Finanzhoheit zwischen Bund und Ländern in der Weise geteilt wird, daß die Gleichrangigkeit der Gebietskörperschaften gewahrt ist (Paritätsforderung, Autonomieforderung). Eine Verfassung, die den Grundsatz der Gemeindeautonomie vertritt, hat diesen auch von der finanzverfassungsrechtlichen Seite her abzusichern.

6. Die gegenwärtige Finanzverfassung entspricht diesen Postulaten nicht. Sie ist geprägt von Zentralismus, Asymmetrien, einer Verwischung der Verantwortungsbereiche und Elementen der Fremdbestimmung. Eine Beseitigung der Asymmetrien könnte entweder durch Dezentralisierung der Entscheidungen oder durch Partizipation an zentralen Entscheidungen erreicht werden.

7. Eine Reform, die eine bundesstaatlich adäquate Teilung der Finanzhoheit anstrebt, könnte bei der Teilung der Gesetzgebungshoheit (Abgabenhöhe) ansetzen, sie könnte sich aber auch mit einer Verteilung der Ertragshoheit begnügen (Verbundsystem). Das Trennsystem bringt die politische Verantwortung für die Aufgabenerfüllung mit der politischen Verantwortung für die Mittelbeschaffung zur Deckung und ist unter diesem Aspekt

379

geeignet, die Verantwortungsbereiche der einzelnen Ebenen klar abzugrenzen. Ob es einem Bundesstaat gerecht wird, in dem kooperative Aufgabenerfüllung einen hohen Stellenwert besitzt, ist zweifelhaft. Überdies ist es mit einer Reihe von rechtstechnischen Schwierigkeiten verbunden und entspricht — als tragendes Prinzip — keineswegs der Tradition der österreichischen Finanzverfassung.

Das Verbundsystem in der Form der Beteiligung an einheitlich erhobenen Abgaben — wie es derzeit dominiert — führt zur Verwischung der Verantwortungsbereiche, weist aber dafür eine Reihe von rechtstechnischen und administrativen Vorzügen auf (auf ökonomische Aspekte ist in diesem Zusammenhang nicht einzugehen).

Wesentlich besser schneidet diesbezüglich das Verbundsystem in der Form des Zuschlagssystems ab. Es führt zur besseren Übereinstimmung zwischen Aufgabenerfüllung und Finanzierungsverantwortung, erlaubt aber trotzdem einheitliche Gesetzgebung und Verwaltung, verlangt jedoch zumindest dann, wenn die Zuschläge Gewicht haben sollen, verschiedene Harmonisierungs- und Ausgleichsmaßnahmen zwecks zutreffender regionaler Zuordnung der Steuerquellen.

8. Soweit aus technischen und wirtschaftlichen Gründen auf zentrale Entscheidungen nicht verzichtet werden kann (soll), müßten zur Stärkung der föderalistischen Elemente Partizipationsrechte eingeräumt werden, die die Parität und Autonomie der Finanzausgleichspartner stärker zum Ausdruck bringen. In Betracht kommen eine Regelung der zentralen finanziellen Maßnahmen im Verfassungsrang, paktierte Lösungen, Zustimmungsrechte, Einspruchsrechte mit Schiedsverfahren oder Schutzklauseln. Bei Abwägung der Konsequenzen dieser Varianten kommt am ehesten eine Kombination in Betracht: verfassungsrechtlicher Rang der Grundlinien der Finanzverfassung; paktierte Lösung für den Finanzausgleich im engeren Sinn; Zustimmungs- oder Einspruchsrechte der betroffenen Finanzausgleichspartner bei den zentralen Entscheidungen, die finanzielle Auswirkungen für den Finanzausgleich haben. Die Zustimmungslösung hat Vorbilder sowohl im Entwurf des F-VG 1922 als auch im deutschen Grundgesetz.

B. ERGEBNISSE: F-VG 1948

1. F-VG und B-VG sind inhaltlich nicht adäquat aufeinander abgestimmt. Es kommt zu Doppelgleisigkeiten und Widersprüchen.

2. Der (lediglich) vom VfGH entwickelte Begriff der Abgabe (des Abgabewesens) führt zu einer Reihe von Konflikten mit der allgemeinen Kompetenzverteilung (insbesondere Abgaben zu nichtfiskalischen Zwe-

ken, Geldleistungen an andere Körperschaften öffentlichen Rechts, in Geld ablösbare Naturalverpflichtungen, öffentlichrechtliche Entgelte).

3. Im gegenwärtigen Verfassungsrecht fehlt eine Bundeszuständigkeit zur Regelung allgemeiner Fragen des materiellen Steuerrechtes.

4. Der in § 2 F-VG enthaltene Grundsatz der eigenen Kostentragung (Konnexitätsgrundsatz) ist ein Prinzip mit hohem föderalistischem und finanzausgleichspolitischem Stellenwert. Er ist verwaltungswirtschaftlich zweckmäßig, stabilisiert die bundesstaatliche Aufgabenverteilung und trägt zur besseren Abgrenzung der Verantwortungsbereiche bei. Diese Vorteile werden in Österreich unterlaufen durch die Ermächtigung zur einfachesetzlichen Durchbrechung des Grundsatzes und durch die Situation auf dem Gebiet der Privatwirtschaftsverwaltung.

5. Durch die Judikatur des VfGH ist die Kostentragung bei den Formen mittelbarer Verwaltung zwar (differenzierend) entschieden worden. Die Rechtsprechung wirft aber Probleme hinsichtlich der Zuordnung einzelner Aufwandskategorien auf.

6. Die Ermächtigung der einfachen Gesetzgebung, Ausnahmen vom Konnexitätsgrundsatz zu verfügen, erlaubt Bund und Ländern die Kostenabwälzung auf Gebietskörperschaften der jeweils unteren Ebene. Die Vorschrift ermächtigt offensichtlich auch zu Kostenübernahmen und kommt damit in Konkurrenz zu den Instrumenten der Transferzahlungen, insbesondere den Zweckzuschüssen.

7. § 3 vermengt in sachlich unangemessener und sprachlich unschöner Weise zwei verschiedene Systeme des Finanzausgleichs. Er regelt darüber hinaus ganz verschiedene, sachlich nicht zusammenhängende Fragen. § 3 F-VG ist eine rechtstechnische Fehlkonstruktion.

8. Die weitgehend schrankenlose Überantwortung der Kompetenz-Kompetenz sowohl bezüglich der Gesetzgebungshoheit als auch der Ertragshoheit an den einfachen Bundesgesetzgeber ist eine Lösung, die in der jetzigen Form keinesfalls dem Standard einer bundesstaatlichen Verfassung entspricht.

9. Die Landesumlage ist im System der österreichischen Finanzverfassung ein Fremdkörper.

10. Die Aussage des F-VG zur Finanzierung der Gemeindeverbände ist rein historisch bedingt, die Konsequenzen sind unklar.

11. Der in § 4 F-VG enthaltene Grundsatz der Finanzausgleichsgerechtigkeit ist nach der Judikatur justiziabel. Seine Bedeutung ist umso größer, je zentralistischer die Regelung der finanziellen Beziehungen erfolgt.

12. Das spezielle finanzverfassungsrechtliche Legalitätsprinzip des § 5 F-VG ist für sich gesehen überflüssig. Die Bedeutung der Vorschrift liegt in der verfassungsrechtlichen Deckung selbständiger Abgabenverordnungen (auf Gemeindeebene). Das freie Beschlußrecht der Gemeinde in Abgabensachen ist integrierender Bestandteil der Gemeindeautonomie.
13. Über die Finanzausstattung der Gemeinden muß in den Grundzügen (als Mindestausstattung) wohl schon in der Bundesverfassung abgesprochen werden. Daneben sollte die Ausstattung der Gemeinden mit eigenen Abgaben Sache der Landesgesetzgebung sein. Die gegenwärtige Situation befriedigt insofern nicht, als das Verhältnis der bundes- und landesgesetzlichen Ermächtigungen an die Gemeinden zur Erhebung von Abgaben nach wie vor viele Unklarheiten beinhaltet.
14. Der Katalog der finanzverfassungsrechtlich zulässigen Abgabentypen in § 6 F-VG ist nicht trennscharf, wird im F-VG nicht durchgehalten (wodurch es zu verschiedenen ungelösten Fragen kommt), ist zu einem beachtlichen Teil totes Recht und ist schließlich zur Lösung der Kompetenzverteilungsproblematik weder notwendig noch besonders hilfreich. Seine föderalistische Bedeutung ist auch bei Anerkennung der Gleichartigkeitsjudikatur des VfGH nur gering, weil er nur formale, nicht aber inhaltliche Schranken zieht.
15. § 7 F-VG enthält eine unsystematische und zum Teil sachlich nicht vertretbare Ansammlung von Zuständigkeiten der einfachen Bundesgesetzgebung. Die Analyse fördert Doppelgleisigkeiten, Systembrüche und Antinomien zu anderen Regelungen des F-VG, speziell zur Typologie des § 6, aber auch zu § 3 und zu den Landeszuständigkeiten des § 8 zu Tage.
16. Ob § 7 F-VG eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage für die bundeseinheitliche Regelung der Grundsteuer und der Lohnsummensteuer bietet, ist fraglich.
17. Die Regelung der Landeszuständigkeiten in § 8 F-VG paßt weder mit der Abgabentypologie des § 6 noch mit den Bundeszuständigkeiten in § 7 zusammen.
18. § 8 Abs 3 ist zusammen mit § 8 Abs 1 die — inzwischen auch vom VfGH als solche anerkannte — verfassungsrechtliche Grundlage für das Abgabenerfindungsrecht der Länder. Für die Erhebung von Abgaben, die bestehenden Bundesabgaben gleichartig sind, bedürfen die Länder nach wie vor (dh trotz der durch BGBl 686/1988 eingefügten Vorschrift des § 6 Abs 2 F-VG) einer bundesgesetzlichen Ermächtigung.
19. Die Abgabenverbote des § 8 Abs 4 F-VG sind zum Teil überflüssig und nur historisch erklärbar, zum Teil sachlich unangemessen.

20. Die derzeit praktizierte Form der Getränkebesteuerung (Steuerentlastung für „Exporte“ aus dem Gemeindegebiet, keine Steuerbelastung für „Importe“) steht im Widerspruch zu § 8 Abs 4 F-VG. Schon aus diesem Grund ist eine Neuordnung der Materie erforderlich.
21. § 9 F-VG ist praktisch totes Recht. Ob eine über Art 98 B-VG hinausgehende Kontrolle der Abgabengesetzgebung der Länder durch den Bund sachlich zu rechtfertigen ist, ist zweifelhaft.
22. § 10 F-VG durchbricht die allgemeinen Prinzipien der Gemeindeverfassung und Gemeindeaufsicht. Ob für eine solche Durchbrechung ein sachliches Bedürfnis besteht, muß bezweifelt werden.
23. § 11 F-VG sieht sachlich einleuchtende Prinzipien für die Verteilung der Vollziehungszuständigkeiten vor, die jedoch durch die einfache Gesetzgebung praktisch beliebig zugunsten anderer Lösungen durchbrochen werden können. Ob für diese weitgehenden Ausnahmen ein Bedürfnis besteht, ist zu bezweifeln.
24. Zu §§ 12 und 13 F-VG: Die Frage, ob und inwieweit die Finanzausstattung von Ländern und Gemeinden durch Transferzahlungen anderer Gebietskörperschaften gewährleistet werden darf, ist eine finanzverfassungsrechtlich zentrale Frage, weil davon ausgegangen werden muß, daß Mitfinanzierung in der Regel auch Mitsprache inkludiert. Transferzahlungen sollten daher immer nur als subsidiäres Instrument der Feinabstimmung des Finanzausgleichs eingesetzt werden, sie sollten lediglich der Ergänzung der Verteilung der Abgaben- oder Ertragshoheit dienen. Schlüsselzuweisungen haben in der Praxis des österreichischen Finanzausgleichs bisher keine Rolle gespielt und könnten daher entfallen.
25. Die Zuständigkeiten der Länder auf dem Gebiet der Transferfinanzierung der Gemeinden sind in den §§ 12 und 13 F-VG nicht hinreichend klar geregelt.
26. Die Zuständigkeitsformulierung für zweckgebundene Zuschüsse in § 12 F-VG ist unklar.
27. Der relativ starre Rahmen des F-VG für öffentlichrechtliche Transfers wird unterlaufen durch die von der hA angenommene weitgehend ungebundene Transferfinanzierungsmöglichkeit im Wege des Privatrechtes.

C. VORSCHLÄGE — GRUNDFRAGEN

- Die nachstehenden Vorschläge beruhen auf der Prämisse, daß mit einer Reform der Finanzverfassung folgende Ziele erreicht werden sollen:
- Ausgestaltung der Finanzverfassung entsprechend den allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien der Bundesstaatlichkeit und Gemeindeautonomie

- rechtstechnische Bereinigung des Rechtsstoffes
- Kontinuität der Rechtsentwicklung — Beachtung verwaltungswirtschaftlicher Gesichtspunkte
- Beachtung der Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.

Die Vorschläge in diesem Teil betreffen Grundfragen einer Neuordnung des Finanzwesens; Detailvorschläge zur Neugestaltung der Finanzverfassung finden sich in Teil D.

1. Aus systematischen Gründen sollte eine grundlegende Reform der Finanzverfassung mit dem Einbau in das B-VG verbunden werden. Dies würde den Stellenwert der Finanzverfassung klarstellen und eine bessere Abstimmung mit den allgemeinen Regeln des B-VG erlauben.
2. Eine verfassungsrechtliche Definition des Abgabebegriffes wird nicht empfohlen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Definition der Abgabe nach der VfGH-Judikatur brächte keinen Fortschritt, weil sie die strittigen Grenzfragen ungelöst ließe. Zweifelhaft erscheint auch, ob durch gesetzliche Regelungen die einzelnen aktuellen Streit- und Grenzfragen gelöst werden könnten.
3. Zu erwägen ist allerdings, ob die Erhebung öffentlichrechtlicher Entgelte weiterhin unter die Abgabenkompetenz subsumiert oder nicht besser als Adhäsionskompetenz formuliert werden sollte. Das gilt auch für die Verwaltungsabgaben. Für kommunale Benutzungsgebühren sollte allerdings weiter am freien Beschlußrecht der Gemeinden festgehalten werden.
4. Als Finanzausgleichspartner sollten weiterhin nur Bund, Länder und Gemeinden in Betracht gezogen werden. Die Finanzierung der Gemeindeverbände sollte durch Umlagen, Pflichtbeiträge etc ermöglicht werden; die gesetzliche Regelung wäre Sache des zuständigen Materiengesetzgebers.
5. Für eine Neuordnung des Finanzwesens wird der Übergang zu einem (ungebundenen oder gebundenen) Trennsystem als dominante Leitlinie des finanzverfassungsrechtlichen Abgabensystems nicht empfohlen. Die Leitlinie sollte eher die Weiterentwicklung des gegenwärtigen Systems im Sinne verstärkter Betonung der Parität und Autonomie der Finanzausgleichspartner sein.
6. In diesem Sinne wäre ein Kombinationsmodell zur Diskussion zu stellen, das einerseits die Besteuerungsrechte der Länder, andererseits ihre prozeduralen Rechte stärkt, ohne die Vorteile bundeseinheitlicher Entscheidungen aufzugeben.
7. Das Kombinationsmodell könnte durch folgende Elemente gekennzeichnet sein:

384

12

a) Verfassungsrechtliche Verankerung der zentralen finanzverfassungsrechtlichen Weichenstellungen, somit auch zumindest eines Kernbereiches der Gesetzgebungs- und Ertragshoheit des Bundes und der Länder (Abkehr von der unbeschränkten Zuständigkeit der einfachen Bundesgesetzgebung in diesem Bereich).

b) Beibehaltung des Steuerverbundes für die fiskalisch wichtigsten Steuern (EST und USt).

c) Überantwortung von zusätzlichen Abgabenobjekten und/oder Zuschlagsrechten an die Länder bei gleichzeitiger Beseitigung der Landesumlage.

d) Beibehaltung einer Rahmengesetzgebung des Bundes für bestimmte Landes- und Gemeindeabgaben.

e) Ermächtigung des Bundes zur Bedarfsgesetzgebung auch für allgemeine Regeln des materiellen Abgabenrechtes.

f) Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden bei den Maßnahmen der einfachen Bundesgesetzgebung, von denen sie finanziell betroffen sind, wobei an Zustimmungsmittel oder Einspruchsrechte zu denken ist.

g) Weitere Zurückdrängung von Transferzahlungen; als leitender Grundsatz sollte gelten, daß Transferzahlungen als Ausgleichsinstrument nur insoweit Einsatz finden sollten, als die Ausstattung mit Steuern oder Steuererträgen kein adäquates Mittel der Problemlösung ist.

h) Beibehaltung und Stärkung des Grundsatzes der eigenen Kostentragung (Konnexitätsgrundsatz). Ausnahmen sollten wesentlich enger gefaßt werden. Wird die Kompetenzneutralität des privatrechtsförmlichen Handelns der Gebietskörperschaften beseitigt, so wäre der Konnexitätsgrundsatz auch für diesen Bereich mit Inhalt erfüllt.

8. Schutzklauseln, Revisionsklauseln oder (verfassungs)gesetzlich festgelegte Ersatzansprüche bei Aufgabenanlastungen bzw Einnahmenschmälerungen sind umso entbehrlicher, je umfangreicher die finanzielle Autonomie der Finanzausgleichspartner ist. Sie sind umso unentbehrlicher, je zentralistischer die Regelung der finanziellen Beziehungen erfolgt und je geringer die Mitbestimmungsrechte der dezentralen Finanzausgleichspartner ausgebildet sind.

D. VORSCHLÄGE — DETAILFRAGEN

1. Sireichung des Kompetenztatbestandes Zollwesen und wohl auch Bundesfinanzen (zumindest aber der Abgabenkompetenz) in Art 10 B-VG.

13

385

2. Neuer Kompetenztatbestand (entweder in Art 11 oder in der Finanzverfassung), wonach der Bund die Zuständigkeit zur Bedarfsgesetzgebung auch für die allgemeinen Regeln des materiellen Abgabensrechtes besitzt.
3. Klare Umschreibung der Ausnahmen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung entweder durch Aufzählung im Verfassungsrang oder begrenzte Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber. Dies verlangt eine Benennung und Definition von Gemeinschaftsaufgaben. Zweifelsfragen zur Kostentragung im Bereich der verschiedenen Formen der mittelbaren Verwaltung wären explizit zu lösen.
4. Streichung der Aussage in § 3 F-VG zur Finanzierung der Gemeindeverbände (womit automatisch der Materiangesetzgeber zuständig wird, die Finanzierung der Gemeindeverbände zu regeln) oder entsprechende Ergänzung des Art 116a Abs 5 B-VG.
5. Beseitigung der Abgabentypologie des § 6 F-VG, die zum Teil totes Recht ist, vor allem aber nicht trennscharf ist und daher mehr Verwirrung als Nutzen stiftet. Für eine Regelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabenswesens ist die Typologie entbehrlich.
6. Verfassungsrechtliche Fixierung jener Abgaben, für die die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit dem Bund zusteht. Ausgangspunkt ist der Abgabekatalog, der jetzt in den §§ 6 und 7 FAG enthalten ist (ausschließliche und gemeinschaftliche Bundesabgaben), wobei freilich für einen Teil der gemeinschaftlichen Abgaben die Umwandlung in Landes- oder Gemeindeabgaben zu erwägen ist.
- Angesichts der Systemlosigkeit und Zersplitterung der dort genannten Abgaben dürfte hiebei nur die Möglichkeit bestehen, die verfassungsrechtliche Kompetenz von der einfachgesetzlichen Lage her zu umschreiben; das einfachgesetzliche Abgaberecht bestimmt damit den Inhalt des verfassungsrechtlichen Kompetenztatbestandes. Dieser Effekt ist zwar nicht erfreulich, aber andererseits nicht ungewöhnlich (er ist auch im deutschen GG gegeben). Die Alternative, die Abgaben nach größeren Kategorien zusammenzufassen (etwa Steuern vom Einkommen, Verbrauchsteuern oder dgl) dürfte angesichts der Systemlosigkeit des geltenden Rechtes und der Unschärfe dieser Oberbegriffe praktisch nicht in Betracht kommen.
- Die verfassungsrechtliche Verankerung der Bundesabgaben bedeutet, daß die Erschließung zusätzlicher Einnahmen für den Bund praktisch nur durch Erhöhung im Rahmen der verfassungsrechtlich fixierten Abgaben oder im Wege einer Verfassungsänderung möglich ist. Die Beurteilung dieser Konsequenz wird je nach dem Standort des Betrachters unterschiedlich ausfallen. Ein wesentlicher Vorteil ist jedenfalls, daß damit dem Wildwuchs
- der Steuergesetzgebung, die gerade in den letzten Jahrzehnten eine große Zahl recht eigenartiger Abgabentypen hervorgebracht hat, begegnet wird. Die Lösung ist auch leichter erträglich, wenn öffentlich-rechtliche Entgelte aus dem Abgabebegriff ausgeklammert werden, weil dann die Finanzierung von individuell zurechenbaren Staatsleistungen nach dem Äquivalenzprinzip durch die verfassungsrechtliche Verankerung der Abgabenhöhe nicht gehindert wird.
- Der Vorschlag entspricht somit nicht nur der Struktur des Bundesstaates, sondern hat auch Vorteile aus der Sicht der Steuersystematik und dient dem Schutz des Bürgers vor Überbelastungen.
7. Verfassungsrechtliche Aussagen über die Ertragsverteilung: Eine vollständige Überantwortung der Zuständigkeit zur Ertragsverteilung an den einfachen Bundesgesetzgeber entspricht keineswegs dem bundesstaatlichen Prinzip. Zumindest für die wichtigsten Verbundsteuern wäre die Verteilung im Verfassungsrang zu regeln, im übrigen das Verfahren zur Bestimmung der Verteilung genauer zu fixieren und entsprechend dem Paritätsprinzip zu gestalten.
- Das bedeutet im einzelnen, daß die Ertragsverteilung für die ESt und USt im Verfassungsrang geregelt werden sollte. Das gilt jedenfalls für die Vertikalverteilung (Festsetzung der prozentuellen Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden). Die Horizontalverteilung zwischen Ländern und Gemeinden wäre im Verfassungsrang nur in den Grundzügen vorzugeben, was mit einer Aussage über die Zielsetzungen des horizontalen Finanzausgleichs geschehen könnte. Die Detailregelung könnte ebenso wie die Verteilung der anderen Gemeinschaftsabgaben der einfachen Bundesgesetzgebung überlassen werden. Inwieweit im Bereich der Verteilung der Abgabenerträge auf die Gemeinden eine Landeszuständigkeit begründet werden sollte, wäre gesondert zu diskutieren.
8. Soweit Gesetzgebungsakte der einfachen Bundesgesetzgebung die finanzielle Position der Länder (und Gemeinden) tangieren, wären Mitwirkungsrechte angemessen. Betroffen sind davon vor allem Gesetzgebungsakte im Bereich der geteilten Abgaben, die Ertragsverteilung der Verbundsteuern sowie Rahmengesetze des Bundes über Landes- und Gemeindeabgaben. Bezüglich der Länder kommt vor allem ein Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates, wie es schon im Entwurf der Finanzverfassung 1922 vorgesehen war und heute in der BRD gilt, in Betracht. Alternativ ist an Einspruchsrechte und Schieds- oder Vermittlungsverfahren zu denken.
- Sollte eine abschließende verfassungsrechtliche Aufzählung der Bundesabgaben für undurchführbar erachtet werden und dem Bund weiterhin ein

Steuererfindungsrecht im Wege der einfachen Gesetzgebung verbleiben, wären die Partizipationsrechte auch auf diese Akte auszudehnen, weil damit gleichzeitig die Abgabenerhebungsrechte der Länder beschränkt werden (Gleichartigkeitsklausel).

Entsprechendes gilt, wenn die Ertragsverteilung in der Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers belassen werden sollte.

9. Die Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Abgabengesetzgebung könnte systematisch ebenso wie in Art 15 B-VG im Sinn einer Subsidiarität festgelegt werden. Zu erwägen wäre eine demonstrative Aufzählung der wichtigsten Landesabgaben im Verfassungsrang. Das darüber hinausgehende Steuererfindungsrecht sollte weiterhin mit einer Gleichartigkeitsklausel analog zu § 8 Abs 3 F-VG verbunden werden, womit es durch die verfassungsrechtlich dem Bund vorbehaltenen Abgaben begrenzt wäre.

10. Als weitere Kompetenz wäre den Ländern das Zuschlagsrecht für bestimmte vom Bund geregelte Abgaben einzuräumen. Über die in Betracht kommenden Steuern wäre noch im Detail zu diskutieren.

11. Sache der Landesgesetzgebung sollte ferner die Ertragsverteilung der Landesabgaben sein. Ob hierbei bereits verfassungsrechtlich Gemeinschaftssteuern vorgesehen werden sollten (etwa Gewerbesteuer), kann noch nicht abschließend beurteilt werden.

12. Ebenso ist nicht abschließend zu beurteilen, ob und inwieweit es zweckmäßig oder erforderlich ist, dem Bund für den Bereich der Landesabgaben ein Recht zur Rahmengesetzgebung einzuräumen. Das hängt von der Art der den Ländern eingeräumten Besteuerungsrechte ab.

13. Die Finanzausstattung der Gemeinden sollte in den Grundzügen ebenfalls im Verfassungsrang geregelt werden. Das gilt sowohl für die Beteiligung an Verbundsteuern als auch für die Abgaben kraft freien Beschlußrechtes.

14. Inwieweit die Vollziehung der Gemeindesteuern den Gemeinden überlassen bleiben soll, ist zu diskutieren. Ein Übergang auf die Länder würde nicht nur deren Stellung stärken, sondern auch die Gemeinden von einer zum Teil aufwendigen und nicht immer adäquat erfüllbaren Aufgabe entlasten. Er könnte auch zu einer Vereinheitlichung und Objektivierung der Rechtsanwendung und damit zu mehr Rechtssicherheit beitragen.

15. Für die besonderen Verfahren nach §§ 9 und 10 F-VG ist kein echtes Bedürfnis zu sehen. Die allgemeinen Instrumente der Bundesverfassung sollten auch im Bereich des Finanzwesens ausreichen. Das in § 9 F-VG vorgesehene Verfahren könnte allerdings auch als Instrument paritätischer

Partizipation ausgebaut werden (generelles finanzausgleichsrechtliches Schiedsverfahren).

16. Transferzahlungen sind als Instrument des finanzausgleichs unverzichtbar, sollten jedoch nur subsidiär eingesetzt werden. Entbehrlich erscheinen daher einerseits die Schlüsselzuweisungen, weil sie durch Zuweisung von Besteuerungsrechten oder Ertragsanteilen ersetzt werden können. Problematisch erscheinen andererseits die Zweckzuschüsse, die praktisch ein Instrument heteronomer Lenkung darstellen. Die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Bedarfzuweisungen wären gesetzlich zu formulieren.

17. Der in § 4 F-VG enthaltene Grundsatz der Finanzausgleichsgerechtigkeit kann und sollte beibehalten werden und sich dabei auch auf das Verhältnis Länder — Gemeinden erstrecken.

E. STRUKTUR EINER NEUORDNUNG DER FINANZVERFASSUNG

In diesem abschließenden Teil wird der Versuch gemacht, auf der Basis der vorstehend erarbeiteten Ergebnisse und Reformvorschläge die rechtliche Struktur einer möglichen Neuordnung der Finanzverfassung zu skizzieren. Hiefür ist es nebensächlich, ob die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen in einem eigenen Verfassungsgesetz oder im B-VG getroffen werden. Es wird jedoch aus Gründen der Übersichtlichkeit eine eigene Artikelbezeichnung gewählt. Insgesamt ist mit 7 Artikeln auszukommen.

Artikel 1: Kostentragungsgrundsatz

Die Vorschrift kann § 2 F-VG nachgebildet werden. Ausnahmen für Kostenabwälzungen dürften überflüssig sein. Ausnahmen für Kostenübernahmen müßten entweder bereits hier geregelt werden oder es müßten jene Bereiche verfassungsgesetzlich bezeichnet werden, in denen der einfache Gesetzgeber Ausnahmen vorsehen darf. Zu diskutieren wäre, ob Kostenübernahmen nicht entbehrlich sind, wenn Art 6 die näheren Bedingungen für Transferzahlungen aufstellt.

Eine Aussage zur Kostentragung im Bereich der mittelbaren Verwaltung und der Auftragsverwaltung wäre zweckmäßig. Hinsichtlich der Details könnte auf die einfache Gesetzgebung verwiesen werden. Art 104 Abs 2 B-VG wäre dann entbehrlich. Gemeinschaftsaufgaben verlangen auch eine Gemeinschaftsfinanzierung; sie sind daher aus dem Geltungsbereich des Konnexitätsgrundsatzes auszunehmen, müßten aber gesondert geregelt werden.

Artikel 2: Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit des Bundes

- a) Die Vorschrift hätte zunächst die Abgaben zu benennen, in denen die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit des Bundes gegeben ist. Der Katalog müßte vom bestehenden Steuersystem ausgehen, somit an §§ 6 und 7 FAG anschließen, soweit nicht einzelne dort genannte Abgaben in die Zuständigkeit der Länder oder Gemeinden übergehen sollen. Aufnahmen wären allerdings auch jene Steuern, deren Ertrag ausschließlich den Ländern oder Gemeinden zukommen soll, bei denen aber eine bundeseinheitliche Regelung für erforderlich gehalten wird.
- b) Kompetenz des (einfachen) Bundesgesetzgebers zur Erweiterung des Kataloges unter a), wenn ein derartiges Abgabenerfindungsrecht des Bundes für unverzichtbar gehalten wird.
- c) Bundeszuständigkeit zur Regelung allgemeiner Fragen der Bundessteuern, vor allem Bewertungsfragen.
- d) Bedarfsgesetzgebung des Bundes für das Abgabenverfahren und für allgemeine Regeln des materiellen Abgabenrechts.
- e) Grundgesetzgebung des Bundes: sie könnte für bestimmte Abgaben vorgesehen werden, bei denen nur die Grundzüge bundeseinheitlich umschrieben werden sollen.
- f) Besondere Partizipationsrechte der Länder und Gemeinden bei der Bundesgesetzgebung in Abgabensachen. Diese müßten jedenfalls Gesetze über Abgaben betreffen, deren Ertrag gem Art 3 zu teilen ist, ferner Gesetze nach lit b und Grundgesetzetze gem lit e.

Artikel 3: Festlegung der Ertragsverteilung

- a) Festlegung der Ertragsverteilung für den Katalog des Art 2. Zu bezeichnen wären einerseits die Abgaben, deren Ertrag ausschließlich den Ländern bzw den Gemeinden zukommen soll sowie die Gemeinschaftsabgaben. Für die übrigen Abgaben des Art 2 wäre die ausschließliche Ertragszuständigkeit des Bundes zu normieren.
- b) Fixierung des Verteilungsschlüssels für bestimmte Abgaben (insbes ESt und USt) zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Vertikalverteilung).
- c) Bezeichnung der Steuern aus dem Katalog des Art 2, bei denen die Länder Zuschläge erheben dürfen.
- d) Ermächtigung der Bundesgesetzgebung zur Regelung der Ertragsverteilung bei anderen gemeinschaftlichen Abgaben (mit Partizipationsrechten der Länder und Gemeinden).

390

Artikel 4: Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Länder

- a) Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit in Form eines demonstrativen Kataloges der Landessteuern und einer Subsidiaritätsklausel analog Art 15 Abs 1 B-VG.
- b) Gleichartigkeitsklausel entsprechend § 8 Abs 3 F-VG.
- c) Vollziehungszuständigkeit für Abgaben, deren Ertrag den Ländern zukommt, bei denen die Gesetzgebung aber Bundessache ist (Art 2 lit a).
- d) Zuständigkeit der Länder zur Festsetzung der Ertragsverteilung zwischen Ländern und Gemeinden.
- e) Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit hinsichtlich der Zuschläge zu Bundesabgaben, die nach Art 3 lit c zugelassen werden. Die Vollziehung (Einhebung) wird zweckmäßigerweise Bundessache bleiben.

Artikel 5: Finanzverfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden

- a) Verfassungsrechtliche Fixierung der Abgaben, für die das freie Beschlußrecht den Gemeinden zusteht. Für Berütungsgebühren Verankerung des Äquivalenzprinzips.
- b) Ermächtigung der Landesgesetzgebung, weitere Abgaben zu Gemeindeabgaben kraft freien Beschlußrechts zu erklären.
- c) Klarstellung der Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Bereich der Gemeindeabgaben, vorbehaltlich einerseits der bundesgesetzlichen Regelung (Art 2 lit a), andererseits: des gemeindlichen Satzungsrechtes nach lit d.
- d) Eventuell Klarstellung der verfassungsrechtlich garantierten Reichweite des gemeindlichen Satzungsrechtes (Verhältnis zur Landesgesetzgebung).
- e) Vollziehungszuständigkeit der Gemeinden.

Artikel 6: Finanzausgleich

- a) Fixierung der Grundsätze für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern bezüglich der Gemeinschaftssteuern (Bedeutung des örtlichen Aufkommens bzw der Einwohnerzahl).
- b) Fixierung der Grundsätze für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden.
- c) Ermächtigung des Bundes zu Detailregelungen des Länderfinanzausgleichs (mit Partizipationsrechten; eventuell pakterte Lösung).

391

d) Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung des Gemeindefinanzausgleichs. (Grundsätzlich sind hierfür die Länder zuständig; ob und inwieweit statt dessen der Bundesgesetzgeber zuständig sein soll, wäre zu diskutieren.)

e) Zuständigkeit für die Gewährung von Bedarfszuweisungen. Formulierung der grundsätzlichen Voraussetzungen für Bedarfszuweisungen.

Artikel 7: Finanzausgleichsgerechtigkeit

Regelung analog zu § 4 F-VG mit allgemeinem Geltungsbereich für sämtliche Finanzausgleichspartner.

Eventuell Anreicherung dieses Artikels um leitende Grundsätze des Finanzwesens überhaupt (zB Art 13 Abs 2 B-VG; Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit).

Wulfried Schönböck *)

NEUORDNUNG DER BUNDESSTAATLICHEN KOMPETENZVERTEILUNG IN ÖSTERREICH

Teilbereich ökonomische Gesichtspunkte
der Steuer- und Aufgabenverteilung

Inhaltsübersicht

	Seite
I. Gründe für Staatsinterventionen in den privaten Sektor sowie Funktionen und Aktivitätskomponenten des Staates	396
A. Gründe für Staatsinterventionen in den privaten Sektor	396
1. Marktversagen	396
a) Mangelnder Wettbewerb	396
b) Reine öffentliche Güter	396
c) Externe Effekte	397
d) Unvollständige Märkte	397
e) Informationsmängel	397
f) Arbeitslosigkeit, Unterlastung und Inflation	398
2. Meritorische Güter	398
3. Unerwünschte Einkommens- und Vermögensverteilung	398
B. Hauptfunktionen des Staates	399
1. Allokationsfunktion	399
2. Stabilisierungsfunktion	400
3. Distributionsfunktion	400
C. Die einzelnen Stufen staatlicher Aktivität	402

*) Für wertvolle Anregungen bin ich Thomas Lenk, Georg Lienbacher, Gerhard Rüsich und Stefan Winkelbauer verpflichtet. Daniela Melingo danke ich für die Durchführung umfangreicher statistischer Arbeiten. Für verbleibende Unzulänglichkeiten ist allein der Autor verantwortlich.