

Forderungen des Österreichischen Städtebundes an den Ausschuss 10 des Österreich-Konvent 20.2.2004

1. Vorbemerkungen

Eine neue Finanzverfassung muss einen Rahmen schaffen, der sicherstellt, dass die Städte und Gemeinden in der Lage sind, auch in einem größeren Europa ihren Beitrag zur Lebensqualität der Bevölkerung und der Entwicklung der örtlichen Wirtschaft zu leisten und damit wichtige Voraussetzungen für Wohlstand und Vollbeschäftigung in Österreich zu schaffen. Die Betonung der Rolle der Städte als wichtige Akteure (insbesondere im Hinblick auf ihre zentralörtlichen und ballungsraumspezifischen Aufgaben) in einem größeren europäischen Wirtschaftsraum schließt Solidaritätsmaßnahmen – zu denen sich der Städtebund durchaus bekennt – mit wirtschaftlich benachteiligten Gebieten keineswegs aus.

Die nachfolgenden Vorschläge zielen darauf ab, die Leistungskraft der Städte in einem partnerschaftlichen System, das in einem hohen Maße die effiziente Verwendung der Mittel fördert, sicherzustellen.

2. Die Kernbereiche des Finanzverfassungsgesetzes

2.1. Finanzverfassung und Föderalismus

- a) Die Finanzverfassung hat die Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber übertragen, ohne den anderen Finanzausgleichspartnern ein entsprechendes Gegengewicht in Form z. B. erhöhter Mitspracherechte zu verschaffen. Die Gesetzgebungshoheit in Abgabensachen ist weitgehend beim Bund konzentriert, und die Landesgesetzgebung ist selbst dort, wo sie autonom tätig werden kann bzw. könnte, mit einer Reihe von Einschränkungen und Barrieren konfrontiert.

Die Gemeinden treten in der Finanzverfassung völlig in den Hintergrund, wofür allein schon kennzeichnend ist, dass sie an vielen Stellen nur in einem Klammerausdruck genannt werden. Sie sind dem Bund und den Ländern in einer Weise untergeordnet, sodass „nicht wirklich“ von einer Partnerschaft gesprochen werden kann. Dass den

Gemeinden in der Vollziehung wichtige Aufgaben übertragen sind und gerade bei ihnen die privatwirtschaftliche Tätigkeit zum Wohle der Bürger, die primäre Daseinsvorsorge und die Zurverfügungstellung der für den Bestand eines modernen Gemeinwesens unabdingbaren Infrastruktur eine überragende Rolle spielt, was aber auf der anderen Seite eine entsprechende Mittelausstattung bedingt, bleibt in der Finanzverfassung weitgehend unberücksichtigt, damit aber auch der Grundsatz der Gemeindeautonomie bzw. das damit eng verbundene Prinzip der Finanzautonomie und der Gleichrangigkeit der Gemeinden als Teilhaber am Finanzausgleich.

Die vereinzelt erhobene Forderung, die Gemeinden aus dem gesamtösterreichischen Finanzausgleich überhaupt auszuklammern und die Regelung der Finanzausstattung der Gemeinden den Ländern zu überlassen (Schaffung eines "zweistufigen Finanzausgleichs") wird von Seiten des Österreichischen Städtebundes strikt abgelehnt. Die Neuordnung der Finanzverfassung hat daher - ohne allerdings die Vorteile bundeseinheitlicher Entscheidungen gänzlich zu ignorieren - von einer Betonung der Gleichrangigkeit und Autonomie aller Finanzausgleichspartner auszugehen: Die Deckungsbedürfnisse der drei Ebenen sind qualitativ als grundsätzlich gleichwertig anzusehen. An der durch die Bundesverfassung gewährleisteten Unabhängigkeit der Haushaltsführung ist festzuhalten. Damit diese Unabhängigkeit garantiert werden kann müssen die Gemeinden über ihre Einnahmen weitgehend autonom verfügen können, sie also entsprechend mit eigenen Abgabenrechten im Rahmen der Abgabehoheit und dem Recht zur freien Entscheidung über die Verwendung von Abgabenerträgen im Rahmen der Ertragshoheit ausgestattet werden.

- b) Als Mangel der Finanzverfassung könnte auch empfunden werden, dass sie nur Aufteilungs-, jedoch keine Koordinationsnormen enthält, der Harmonisierung und Koordinierung der Finanzpolitik der verschiedenen Gebietskörperschaften also kein Gewicht beilegt. Jedoch bestehen außerhalb der Finanzverfassung Regelungen, die die Gebietskörperschaften zur Koordinierung ihrer Haushalte auffordern. Dazu gehört Art 13 Abs 2 B-VG und die aufgrund der sogenannten „Maastricht-Kriterien“ erlassenen Innerösterreichischen Stabilitätspakte.

Wie sich in der Praxis zeigt, führen der Stabilitätspakt 2001 und die übrigen Budgetrestriktionen zu einem Verlust an politischem Gestaltungsspielraum für alle Gebietskörperschaftsebenen, speziell auch für die Gemeinden. Die bestehenden Meldever-

pflichtungen über Haushaltsdaten etc. an die Statistik Austria und weiter an EUROSTAT bedingen einen beträchtlichen administrativen Aufwand und führen zu mehr oder weniger gläsernen Gebietskörperschaften, ohne dass für das Staatsganze wesentliche Erkenntnisse gewonnen werden.

Der Österreichischen Städtebund lehnt daher jegliche (noch) detailliertere Spezifizierung von Haushaltskoordinations- und Meldeerfordernissen, wie dies etwa im Ausschuss 1 von einigen Mitgliedern gefordert wurde, auf Ebene des (Finanz-)Verfassungsrechts ab.

- c) Ein Problem besonderer Art ergibt sich im Zusammenhang mit den Gemeindeverbänden, die in der Finanzverfassung zwar an einzelnen Stellen genannt werden, in die generellen Finanzausgleichsregelungen jedoch nicht einbezogen sind. Da es sich bei ihnen nicht um Gebietskörperschaften handelt, kann ihnen nach der geltenden Rechtslage keine Abgabehoheit zugestanden werden. Dem Bundes- oder Landesgesetzgeber ist es verwehrt. Gemeindeverbände zur Ausschreibung von Abgaben (in erster Linie kämen Leistungsgebühren in Frage) zu ermächtigen, und auch eine Ertragshoheit kann ihnen nicht zugestanden werden. Zur Stärkung einer bürgernahen und effizienten Verwaltung fordert der Städtebund die Flexibilisierung der Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit in Rahmen von Gemeindeverbänden und sonstigen Kooperationsformen. Der Städtebund vertritt daher die Auffassung, dass auch die Finanzverfassung dieser Forderung gerecht werden muss und in ihr Finanzierungsinstrumente für Gemeindeverbände und andere Kooperationsformen vorgesehen werden müssen.

2.2 Kostentragung

§ 2 F-VG bestimmt, dass der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben (Anknüpfung an die Vollzugskompetenz) ergibt.

Dieser Konnexitätsgrundsatz, die Koppelung von Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung, kann fast zwingend schon aus dem Autonomieprinzip abgeleitet werden, die eigentliche Bedeutung des § 2 F-VG wird daher eher darin gesehen, dass vom Prinzip der eigenen Kostentragung abweichende Regelungen getroffen wer-

den können.

Der Kostenbegriff umfasst bei der Besorgung von Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft allerdings nur den Personal- und den sogenannten Amtssachaufwand. Den sogenannten Zweckaufwand hat jene Gebietskörperschaft zu finanzieren, deren Aufgabe besorgt wird.

Die Bindung der Kostentragung an die Vollziehungskompetenz schafft naturgemäß einen besonderen Anreiz für rationelle Aufgabenerfüllung und ökonomisches Vorgehen und ist daher positiv zu beurteilen. Der Österreichische Städtebund vertritt daher die Auffassung, dass von diesem Grundsatz auch nicht abgegangen werden sollte. Auch entfällt bei der Vollziehung im Rahmen der mittelbaren Verwaltung bzw. des übertragenen Wirkungsbereiches der administrative Aufwand für die Kostenüberrechnung.

Dem steht allerdings gegenüber, dass im übertragenen Wirkungsbereich die Aufgaben- und die Ausgabenverantwortung auseinander klaffen, der Materiengesetzgeber daher durch Aufgabenausweitung oder durch Bestimmungen über eine Intensivierung der Aufgabenerfüllung einseitig eine Mehrbelastung der vollziehenden Gebietskörperschaft bewirken kann. Auf solche Mehrbelastungen wäre zwar in weiterer Folge im Finanzausgleich Bedacht zu nehmen. Jedoch hat die Praxis der letzten Jahre insbesondere für die Städte und Gemeinden gezeigt, dass sie im Einzelfall oft von untergeordnetem Ausmaß oder kostenmäßig nur schwer erfassbar sind und erst ihre Summierung finanziell ins Gewicht fällt, ohne dass jedoch eine genauere Quantifizierung möglich wäre.

Die Finanzverfassung selbst lässt, wie bereits erwähnt, Ausnahmen vom Prinzip der eigenen Kostentragung zu, nämlich Kostenüberwälzungen (etwa in Form der Überbürdung auch des Zweckaufwandes) oder Kostenübernahmen, die beim Finanzausgleich eine bedeutende Rolle spielen.

Kostenüberwälzungen sind negativ zu beurteilen, da sich der Materiengesetzgeber damit jeglicher finanzieller Verantwortung entledigen kann. Sie werden daher von Seiten des Österreichischen Städtebundes strikt abgelehnt. Eine entsprechende Änderung

in der neuen Finanzverfassung ist daher unbedingt erforderlich.

Kostenübernahmen dagegen haben den gegenteiligen Effekt und sind vor allem dort sinnvoll, wo es sich um klar umrissene Aufgaben größeren Umfangs mit eindeutig abgrenzbarer Kostenbelastung handelt und wo eine Abgeltung im Rahmen der generellen finanzausgleichsgesetzlichen Mittelzuteilung zu unscharf wäre.

Der Österreichische Städtebund fordert daher, dass am Grundsatz der eigenen Kostentragung und die Möglichkeit von Kostenübernahmen beibehalten wird, jedoch ergänzt durch eine stärkere Mitsprachemöglichkeit, etwa in Form eines Einspruchs- bzw. Zustimmungsrechts der Gemeinden bei Gesetzgebungsakten, die ihnen im Vollziehungsbereich Mehrkosten verursachen.

Ein weiteres Instrument dafür ist das BVG über den Konsultationsmechanismus. Als ersten Schritt fordert daher der Österreichische Städtebund den Konsultationsmechanismus in die Finanzverfassung zu integrieren. Jedoch hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die Hoffnungen, die in den Konsultationsmechanismus gesetzt worden sind, größtenteils enttäuscht wurden. Der Österreichische Städtebund behält sich vor, im Laufe der Beratungen im Ausschuss 10 detaillierte Änderungsvorschläge für den Konsultationsmechanismus einzubringen.

2.3 Finanzausgleich

Der österreichische Gemeindefinanzausgleich ist sehr stark am Ausgleichsziel zur Erreichung einheitlicher Lebensbedingungen orientiert. Es zeigt sich u.a. eine anhaltende Rücknahme der Infrastrukturinvestitionen der großen Städte. Der Österreichische Städtebund fordert daher, die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften unter Beachtung von sorgfältig abgestimmten finanzpolitischen Zielen (Autonomiepolitische, wachstumspolitische, stabilitätspolitische und umverteilungspolitische Ziele) zu konkretisieren. Die Verteilung der eigenen Steuerquellen, des Steuerverbundes und der ergänzenden Transfers hat in einem der Zielbestimmung entsprechenden Verhältnis von „Aufkommensprinzip“, „Bedarfsprinzip“ und „Ausgleichsprinzip“ zu erfolgen. Darüber hinaus unterbleibt im Finanzausgleich die Berücksichtigung wichtiger Strategien, wie z.B. Erhöhen der Effizienz und Effektivität, Überprüfen des jeweils erreichten Standes (z.B. Ausbaugrad) und Evaluieren des erfolgten Mitteleinsatzes unterblei-

ben.

Der Finanzausgleich muss daher Anreize für verstärkte interkommunale Kooperationen und die Förderung von Best Practices bzw. von Benchmarking bieten.

2.3.1 Grundsätze, Zustandekommen des Finanzausgleichs

Das im Zusammenhang mit dem Kostentragungsprinzip nach § 2 F-VG zu sehende und in der Bundesverfassung verankerte Gleichheitsgebot wird in § 4 F-VG zum Ausdruck gebracht: Die durch die Bundesgesetzgebung vorzunehmende Regelung der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge und die Gewährung von Finanzzuweisungen und Zuschüssen 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.

Der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft wird nicht nur von den sogenannten Pflichtaufgaben bestimmt, sondern auch von den ohne ausdrücklichen gesetzlichen Auftrag übernommenen Agenden, insbesondere im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (Daseinsvorsorge). Zum anderen sind auch die der Gebietskörperschaft zufließenden Einnahmen relevant, die so wie auch die Lasten teils autonom von ihr selbst, teils fremdbestimmt sind.

Da weder die allgemeine Staatsverfassung noch die tatsächliche Situation der Aufgabenerfüllung und Ausgabenbelastung eine geeignete Basis sind, um den Finanzbedarf der einzelnen Finanzausgleichspartner in objektiver, justiziabler Weise festzusetzen, bedarf es letztlich stets einer politischen Entscheidung über den Finanzausgleich und über die Mittelverteilung in vertikaler und horizontaler Richtung.

Dem Finanzausgleichsgesetzgeber ist bei der Auswahl sowohl der mit dem Finanzausgleich anzustrebenden Ziele als auch beim dazu eingesetzten Instrumentarium ein weiter rechtspolitischer Freiraum eingeräumt, allerdings mit der Schranke, dass die vorgesehenen Mittel nicht von vornherein zur Zielerreichung und zur Herstellung eines angemessenen Ausgleichs zwischen den divergierenden Interessen ungeeignet sein oder sonst dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen dürfen. Weiters setzt ein sachgerechtes

System des Finanzausgleichs schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, sodass also Beratungen zwischen den Finanzausgleichspartnern - mit ausdrücklicher Erwähnung auch der Gemeinden, im Sinne des Art. 115 Abs. 3 B-VG durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund vertreten - unabdingbar sind. Führen diese Gespräche dann zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, kann davon ausgegangen werden, dass eine dem Gleichheitsgebot des § 4 F-VG entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde.

Diesem Gedankengang muss auch bei der Neuformulierung des Finanzverfassungsgesetzes Rechnung getragen werden, weshalb der Österreichische Städtebund die Forderung erhebt, ein ausdrückliches Verhandlungsgebot zu normieren und an die erste Stelle zu setzen. Der derzeitige Inhalt des § 4 F-VG soll sinngemäß beibehalten werden, jedoch nur als generelle Richtschnur, an welcher sich die Verhandlungen zu orientieren haben.

Ebenfalls wichtig erachtet es der Österreichische Städtebund, dass die Verhandlungen auf einheitlicher Datenbasis aller Finanzausgleichspartner geführt werden. Bezüglich der Datenbasis ist festzustellen, dass die öffentliche Gebarungsstatistik wegen der Um- und Ausgliederungen immer lückenhafter wird und – auch aus Kostengründen - nur mehr wenige Aspekte behandelt. Insbesondere unterbleibt eine für jede einzelne Gebietskörperschaft ausgewiesene und zeitnahe Darstellung der Entwicklung der finanziellen Lage über die zuletzt vergangenen Jahre und sonstiger wichtiger finanzpolitischer Parameter (z.B. öffentliche Investitionstätigkeit; Anschlussgrade, Versorgungsgrade mit Infrastrukturleistungen, sonstige Qualitätsaspekte).

Der Österreichische Städtebund fordert daher, dass vor Beginn neuer Finanzausgleichsverhandlungen über die zuletzt vergangenen Jahre eine klare, einvernehmlich akzeptierte Datenbasis öffentlich aufzulegen ist.

Darüber hinaus fordert der Österreichische Städtebund, dass ein aufgrund des zwingenden Verhandlungsgebots geschlossenes Paktum der Finanzausgleichspartner nach entsprechender Kundmachung im Bundesgesetzblatt als unmittelbar anwendbares Bundesverfassungsrecht (Rechtsquelle sui generis) zu gelten hat. An dieser neuen Rechtsgrundlage ist in der Folge, die detaillierte Umsetzung des Paktums, die nicht

zwingend einfachgesetzlich erfolgen muss, sondern auch eine selbständige Verordnung sein könnte zu messen

2.3.2. Regelung der Abgabenhoeheit

- a) Die Bestimmung des § 3 Abs. 1 F-VG, dass die Verteilung der Besteuerungsrechte dem einfachen Bundesgesetzgeber obliegt, kann als Verstoß gegen das bundesstaatliche Prinzip gesehen werden.

Zur Lösung dieser Problematik können folgende Möglichkeiten in Betracht gezogen werden:

1. taxative Aufzählung sämtlicher (derzeit erhobener) Steuern unter Angabe der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit,
2. Aufteilung der Kompetenzen für verschiedene Abgabengruppen,
3. Lösung analog dem Bonner Grundgesetz (ausschließliche Bundesgesetzgebung bei Zöllen und Finanzmonopolen, konkurrierende Gesetzgebung bei den übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen ganz oder teilweise zusteht oder ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht),
4. taxative Aufzählung der der Bundesgesetzgebung überlassenen Abgaben mit Restkompetenz der Länder für die übrigen Abgaben,
5. Verankerung eines Kernbereiches der Abgabengesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern im Verfassungsrang, mit Erweiterungsmöglichkeit für beide Seiten nach dem Modell konkurrierender Gesetzgebung,

wobei aus Sicht des Österreichischen Städtebundes vor allem Variante 5 weiter verfolgt werden sollte.

- b) Den Gemeinden ist aufgrund der bestehenden Verfassungsrechtslage kein Abgabensfindungsrecht eingeräumt. In der Vergangenheit hat sich jedoch gezeigt, dass gerade die Städte mit den vorhandenen Mitteln im Hinblick auf die ständige Aufgabenvermehrung nicht mehr das Auslangen finden und es daher zweckmäßig wäre, ihnen das Recht zur Erhebung neuer Gemeindesteuern (z. B. Shoppingcenterabgabe) einzuräumen, soweit nicht dadurch gleichartige Gemeindeabgaben zu bestehenden Bundes- oder Landessteuern geschaffen werden. Der Österreichische Städtebund fordert daher zur Stärkung der Gemeindefinanzen und –autonomie für Städte und Gemeinden in der

Finanzverfassung ein Abgabenfindungsrecht einzurichten.

2.3.3 Regelung der Ertragshoheit

- a) Auch die uneingeschränkte Zuständigkeit des einfachen Bundesgesetzgebers zur Verteilung der Ertragshoheit ist als dem bundesstaatlichen Prinzip widersprechend angesehen. Es bieten sich drei Alternativen an:
1. Fixierung der Ertragsverteilung für sämtliche Verbundsteuern auf Verfassungsebene, was jedoch zu einer besonderen Rigidität des Systems führen würde,
 2. verfassungsrechtliche Fixierung der Ertragsverteilung nur für die zentralen Verbundsteuern,
 3. einfachgesetzliche Regelung der Ertragsverteilung unter Partizipation der Finanzausgleichspartner.

Der Österreichische Städtebund vertritt die Auffassung, dass die Partizipation der Finanzausgleichspartner gemäß der dritten Alternative mit einem Verhandlungsgebot für den Finanzausgleich weitgehend abgedeckt wäre. Weiters wird die Forderung erhoben, dass zumindest gewisse Steuern (in erster Linie die Umsatzsteuer) als gemeinschaftliche Bundesabgaben bzw. zwischen Bund und Ländern/Gemeinden geteilte Abgaben in der Finanzverfassung ausdrücklich genannt werden.

- b) Der Österreichische Städtebund vertritt die Auffassung, dass am Steuerverbund, durch welchen die österreichische Finanzaugleichsrealität geprägt ist, prinzipiell festzuhalten ist.

Für ein Verbundsystem sprechen vor allem

- die einheitliche Rechtsgrundlage und die einheitliche Vollziehung,
- die Möglichkeit zu zentraler Steuerpolitik und
- die Möglichkeit, durch Wahl entsprechender Aufteilungsschlüssel Umverteilungswirkungen herbeizuführen.

Ein ungebundenes Trennsystem mit autonomer Abgabenhöhe aller Gebietskörperschaften, damit aber auch voller Verantwortung für die Sicherung der eigenen finanziellen Basis, würde die Gefahr unkoordinierter und unkontrollierter Belastungskü-

mulierungen in sich tragen, vor allem aber den Zielsetzungen eines finanziellen Ausgleichs zugunsten von Gebieten mit schwacher Steuerbasis entgegenwirken und tendenziell sogar zu einer Verstärkung ökonomischer Diskrepanzen zwischen den hebeberechtigten Gebietskörperschaften führen.

Ein hoher Anteil von Verbundsteuern bzw. Zuschlagsrechten bedeutet für die Länder und Gemeinden allerdings gleichzeitig eine nach wie vor hohe Abhängigkeit von steuerpolitischen Entscheidungen des Bundes.

Um dieser hohen Abhängigkeit einen Ausgleich zu geben, gibt es derzeit lediglich die als außerordentlich unbefriedigend empfundene Verhandlungsklausel des § 7 FAG 2001, die weder ein Verhandlungsziel nennt noch eine Sanktion für eine Verletzung der Verhandlungspflicht enthält und darüber hinaus von vornherein nicht zur Anwendung kommt, wenn gesetzliche Neuregelungen auf parlamentarische Initiativanträge zurückgehen.

Der Österreichische Städtebund fordert daher ein verstärktes Mitspracherecht (Zustimmungs- bzw. Einspruchsrecht) bei der Gesetzgebung über Verbundsteuern. Für den Fall, dass die Verhandlungen nach § 7 FAG 2001 zu keinem befriedigenden Ergebnis führen, soll ein verfassungsgesetzlich einzuräumendes Einspruchsrecht der Finanzausgleichspartner im Rahmen des adaptierten Konsultationsmechanismus eingerichtet werden.

2.3.4. Landesumlage

Ein kleiner Aspekt des sogenannten "Grauen Finanzausgleichs", sind die im § 3 F-VG vorgesehene, ursprünglich nur für den durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf gedachte Landesumlage stellt für die Länder einen Ersatz für das ihnen 1938 zugunsten der Gemeinden entzogene Recht der Besteuerung von Grundbesitz und Gewerbe dar, wird jedoch schon seit langem als nicht mehr zeitgemäß kritisiert und als Fremdkörper im System der Finanzverfassung bezeichnet.

Mit einer Ausweitung der Besteuerungsrechte der Länder, wie sie von verschiedenen Seiten gefordert wird, wäre der Landesumlage schließlich jede Basis für ein Weiterbe-

stehen entzogen.

Der Österreichische Städtebund fordert die Beseitigung der Landesumlagen aus dem Rechtsbestand der Finanzverfassung und darüber hinaus sollten auch "indirekte Umlagen" in den einzelnen Materiengesetzen wie Bezirksumlagen, Krankenanstaltengesetz, Sozialhilfegesetze, nur nach Herstellen des Einvernehmens mit den betroffenen Städten und Gemeinden bzw.

unter Berücksichtigung des Prinzips der Kostentragung und des Gleichheitsgebotes nach § 4 F-VG 1948 (Belastungsgrenze), rechtlich zulässig sein.

2.3.5. Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes

Für den Fall, dass ein zeitlich befristetes Finanzausgleichsgesetz außer Kraft tritt und nicht rechtzeitig ein neues beschlossen wird, ist in der Finanzverfassung derzeit nicht vorgesorgt. Im FAG 2001 sind zwar entsprechende Regelungen vorgesehen, doch nur für die ersten vier Monate.

Die Folgen eines Finanzausgleichs-Interregnums wären für die Gemeinden fatal, da ihnen unmittelbar keine Ertragsanteile mehr zustehen würden.

Der Österreichische Städtebund fordert daher, in der Finanzverfassung zeitlich unbestimmte Regelungen für den Fall vorzusehen, dass nicht rechtzeitig ein neues Finanzausgleichsgesetz beschlossen wird. Diese Regelung soll vor allem sicherstellen, dass die den Gemeinden zustehenden Ertragsanteile und Besteuerungsrechte bis zum Wirksamwerden eines neuen Finanzausgleichsgesetzes in Kraft bleiben (z.B. Weiterbestand des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes).

2. 4 Abgabenwesen

2.4.1 Abgabentypologie

§ 6 Abs. 1 F-VG enthält eine nach der Ertragshoheit gegliederte Abgabentypologie in taxativer Aufzählung, was für den Verfassungsgerichtshof schon mehrmals Anlass war, Abgabengesetze mit der Begründung für verfassungswidrig zu erklären, weil sie in der Abgabentypologie des § 6 keinen Platz finden. Konkret ging es, wie etwa bei

der Aufsichtsratsabgabe und bei der Zinsertragsteuer, in erster Linie um Abgaben des Bundes, die zu einer anderen Bundesabgabe gleichartig waren, während der Katalog der Abgabentypen nur zuließ, dass Bund und Länder gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand erheben.

Da die Feststellung, ob Gleichartigkeit vorliegt, weitgehend in das Ermessen des Verfassungsgerichtshofes gelegt ist, bedeutet die starre Bindung an die vorgegebene Abgabentypisierung ein gravierendes Moment der Rechtsunsicherheit, vor allem wenn man bedenkt, dass bei einer Reihe von Bundesabgaben wegen der Festlegung des Entgelts als Bemessungsgrundlage Gleichartigkeit zur Umsatzsteuer vermutet werden könnte.

Man wusste kurzfristig keinen anderen Ausweg aus dieser für die Staatsfinanzen äußerst gefährlichen Situation als die Notlösung, den § 6 durch einen zweiten Absatz zu ergänzen, nach welchem die Erhebung gleichartiger Abgaben unabhängig von den Haupt- und Unterformen des Abs.1 zulässig ist.

Die Zuordnung zu den einzelnen Abgabentypen ist daher nicht trennscharf, es gibt große Abgrenzungsschwierigkeiten, und letztlich ist die Finanzverfassung selbst in ihren Formulierungen nicht immer ganz konsequent.

Auch darf nicht übersehen werden, dass die Zuordnung einer konkreten Abgabe zu einem Abgabentyp keineswegs etwas Endgültiges ist. Beispielsweise verliert eine ausschließliche Bundesabgabe diesen Charakter, wenn von einem Land - mit bundesgesetzlicher Ermächtigung - eine dazu gleichartige Landesabgabe oder eine Zuschlagsabgabe beschlossen wird; sie wird zu einer geteilten Abgabe.

Der Österreichische Städtebund vertritt daher die Auffassung, dass auf die Typologie des § 6 F-VG verzichtet werden könnte, ohne dass die rechtstechnische Seite der Kompetenzverteilung deswegen komplizierter zu lösen wäre.

2.4.2 Ermächtigung an die Gemeinden zur Ausschreibung von Abgaben

- a) Eine der wenigen Bestimmungen, in denen die Finanzverfassung die Gemeinden anders sieht als bloße Untereinheiten der Länder und ihnen wenigstens ein Mindestmaß an finanzieller Autonomie gewährleistet, enthält der § 5: "Öffentliche Abgaben kön-

nen vorbehaltlich der Bestimmungen der §§ 7 Abs. 5 und 8 Abs. 5 nur aufgrund von Gesetzen erhoben werden." Wesentlich ist dabei der Vorbehalt, denn durch ihn wird zugunsten der Gemeinden eine Ausnahme vom Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG statuiert. Sie werden in den beiden genannten Bestimmungen ermächtigt, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben; an die Stelle eines sonst notwendigen Gesetzes, dessen Erlassung nach der österreichischen Rechtsordnung nur dem Bundes- oder Landesgesetzgeber zustehen würde, tritt eine vom Gemeinderat erlassene Verordnung. Allerdings kann von den Gemeinden von diesem freien Beschlussrecht in Abgabensachen nur sehr eingeschränkt Gebrauch gemacht werden, da es dazu in jedem Fall einer Ermächtigung durch die Bundesgesetzgebung oder die Landesgesetzgebung bedarf.

Die bundesgesetzliche Ermächtigung findet sich in der Regel im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz, was schon wegen dessen zeitlicher Befristung auf eine besondere Problematik hinweist. Aus Gründen der Rechtssicherheit fordert daher der Österreichische Städtebund schon in der Finanzverfassung zu verankern, dass eine den Gemeinden durch die Bundesgesetzgebung erteilte Ermächtigung zur Ausschreibung von Abgaben grundsätzlich keiner Befristung unterliegt, wie dies derzeit bei landesgesetzlichen Ermächtigungen bereits der Fall ist.

- b) Der Umfang der Ermächtigung an die Gemeinden ist unterschiedlich. Dem Bundesgesetzgeber steht es frei, lediglich bestimmte Abgaben und Objekte zu bezeichnen, ohne Näheres über die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben zu bestimmen. Der Landesgesetzgeber ist dagegen verhalten, genaue Vorgaben zu formulieren und insbesondere auch das zulässige Höchstausmaß der Abgabe festzulegen. Die Ausschöpfung der bundesgesetzlichen Ermächtigung könnte daher zumindest theoretisch zu einer von Gemeinde zu Gemeinde extrem divergierenden Ausgestaltung des materiellen Steuerrechts führen, doch gebietet es auf der anderen Seite die Respektierung der Gemeindeautonomie, den Gemeinden eine entsprechende eigene Abgabehoheit einzuräumen, da ihre Ertragshoheit durch die Beteiligung an Verbundsteuern nicht mit hinreichender Flexibilität gesichert ist. Außerdem bleibt es auch dem Bundesgesetzgeber unbenommen, nähere Festlegungen zu treffen und beispielsweise - wie dies in der Regel auch geschieht - die Abgabensätze nach oben zu begrenzen.

Dem folgend fordert der Österreichische Städtebund daher, dass auch dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt wird, sich bei der Ermächtigung an die Gemeinden auf Grundsätze zu beschränken und die Konkretisierung der betreffenden Abgabe dem freien Beschlussrecht zu überlassen.

An der derzeit bestehenden Doppelgleisigkeit, dass sowohl der Bundesgesetzgeber als auch der Landesgesetzgeber die Gemeinden zur Abgabeneinhebung ermächtigen kann, darf aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes dagegen nichts geändert werden, denn einerseits stellt die bundesgesetzliche Ermächtigung für die Gemeinden einen der Kernpunkte des Finanzausgleichs dar, andererseits sollte auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, länderspezifische Regelungen zu treffen.

2.5 Finanzausweisungen und Zuschüsse

§ 12 F-VG enthält nähere Bestimmungen zu den schon in § 3 als ein die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge ergänzendes Instrumentarium erwähnten Finanzausweisungen und zweckgebundenen Zuschüsse des Bundes und der Länder.

Finanzausweisungen können entweder als Schlüsselzuweisungen bei welchen die durchschnittliche Belastung der Empfänger durch Pflichtaufgaben und ihre Steuerkraft zu berücksichtigen ist, oder als Bedarfszuweisungen

- zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichtes,
- zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder
- zum Ausgleich von Härten bei der Verteilung der Abgabenerträge

gewährt werden.

Die Notwendigkeit des Instruments der Bedarfszuweisungen, aber auch der Zweckzuschüsse muss aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes unbestritten bleiben.

Weiters wird festgehalten, dass Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften ein unverzichtbarer Bestandteil der Feinabstimmung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sind.

Zusammenfassend werden vom Österreichischen Städtebund folgende Forderungen in die Beratungen des Ausschuss 10 eingebracht:

- Die Finanzverfassung muss sicherstellen, dass den Städten und Gemeinden jene Mittel zur Verfügung stehen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Bei der Verteilung der Mittel an die Städte und Gemeinden muss auch berücksichtigt werden, dass Städte zentralörtliche und ballungsraumspezifische Aufgaben erfüllen, die besonders kostenintensiv sind und daher einer besonderen Berücksichtigung bei der Aufteilung der Mittel, insbesondere auch durch die Länder finden müssen.
- Am Grundsatz der eigenen Kostentragung, am System des Steuerverbundes, jedoch mit stärkerer Zusammenführung von politischer Verantwortung für die Abgabengesetzgebung bzw. die Ertragshoheit und an der Möglichkeit von Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften muss festgehalten werden.
- Betonung der Gleichrangigkeit und Autonomie aller Finanzausgleichspartner (Ablehnung eines zweistufigen Finanzausgleiches) - die Deckungsbedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden sind als qualitativ gleichwertig anzusehen.
- Den Städten und Gemeinden müssen entsprechende Mittel zur Verfügung stehen, über welche sie zur Gewährleistung der Unabhängigkeit in der Haushaltsführung autonom verfügen können.
- Zur Stärkung der Gemeindefinanzen und –autonomie für Städte und Gemeinden ist in der Finanzverfassung ein Abgabenfindungsrecht einzurichten (Shoppingcenterabgabe, Nahverkehrsanschlussabgabe).
- Zusätzliche Haushaltskoordinations- und Meldeerfordernisse, die sich etwa über den derzeit gültigen Österreichischen Stabilitätspakt hinaus ergeben oder im Rahmen des Ausschuss 1, im Zusammenhang mit Art 13 Abs 2 B-VG von einigen Mitgliedern gefordert wurden sind abzulehnen.
- Der Grundsatz der eigenen Kostentragung und die Möglichkeit von Kostenübernahmen muss beibehalten werden, jedoch ergänzt durch eine stärkere Mitsprachemöglichkeit (vertreten durch den Österreichischen Städtebund), in Form eines Einspruchs- bzw. Zustimmungsrecht der Gemeinden bei Gesetzgebungsakten, die ihnen im Vollziehungsbereich Mehrkosten verursachen.
- Für den Finanzausgleich ist ein Verhandlungsgebot zu normieren.

- Ein aufgrund des zwingenden Verhandlungsgebots geschlossenes Paktum der Finanzausgleichspartner hat nach entsprechender Kundmachung im Bundesgesetzblatt als unmittelbar anwendbares Bundesverfassungsrecht (Rechtsquelle sui generis) zu gelten, an dem dann die entsprechende Umsetzungsregelung (z.B. selbständige Verordnung) zu messen ist.
- Bei der Gesetzgebung über Verbundsteuern ist den Gemeinden ein verstärktes Mitspracherecht/Einspruchsrecht bei der Gesetzgebung einzuräumen. Für den Fall, dass die Verhandlungen nach § 7 FAG 2001 zu keinem befriedigenden Ergebnis führen, soll ein verfassungsgesetzlich einzuräumendes Einspruchsrecht für jeden der Finanzausgleichspartner im Rahmen des adaptierten Konsultationsmechanismus eingerichtet werden.
- Die Landesumlage ist zur Gänze zu beseitigen.
- Für den Fall, dass nach dem Außerkrafttreten eines Finanzausgleichsgesetzes rechtzeitig kein neues beschlossen wurde müssen geeignete Regelungen, wie etwa die Anordnung, dass das auslaufende FAG weiter in Geltung ist, in der Finanzverfassung vorgesehen werden.
- Der Kernbereich der Abgaben- und Ertragshoheit ist schon in der Finanzverfassung festzulegen; mit expliziter Nennung vor allem der Einkommensteuern und der Umsatzsteuer als geteilte Abgaben.
- Für den Landesgesetzgeber sollte die Möglichkeit geschaffen werden, sich bei der Erteilung einer Ermächtigung an die Gemeinden zur Abgabenausschreibung sowie der Bundesgesetzgeber auf wenige Grundsätze zu beschränken.
- Die Bestimmungen über den Konsultationsmechanismus (z. B. verpflichtende Kostenkalkulationen der gesetzgebenden Gebietskörperschaft für die vollziehenden Gebietskörperschaften, bei sonstiger Kostentragung durch Erstere) sind nach entsprechender Beseitigung der bestehenden Mängel in die Finanzverfassung zu integrieren.
- Die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ist unter Beachtung von sorgfältig abgestimmten finanzpolitischen Zielen (Autonomiepolitische, wachstumspolitische, stabilitäts- und umverteilungspolitische Ziele) zu konkretisieren.