

S:\Allgemein\Österreich_Konvent\Ausschuss X\StellungnahmeAusschuss10.doc



Österreichischer
Städtebund

Rathaus
1082 Wien
Telefon ++43-1-4000
Auskunft: Dw. 89980
Telefax: ++43-1-4000-7135

Österreich-Konvent
Ausschuss 10;
Stellungnahme zum Entwurf
Ruppe/BMF zur Bereinigung
des F-VG

Wien, 26. August 2004
Mag. Huemer
Klappe: 899 94

An den
Vorsitzendes des Ausschuss 10
des Österreich-Konvents
Herrn Bundesminister Dr. Ernst Strasser
per E-Mail

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Der Österreichische Städtebund erlaubt sich zu dem vom Bundesministerium für Finanzen im Einvernehmen mit Univ. Prof. DDr. Ruppe erstellten Entwurf zur Bereinigung des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 folgende Stellungnahme abzugeben.

Allgemeines

Einleitend wird von Seiten des Städtebundes betont, dass eine Bereinigung von Widersprüchen und Unklarheiten im F-VG durchwegs begrüßt wird, dennoch kann dem vorgelegten Vorschlag nicht uneingeschränkt zugestimmt werden.

Es wird betont, dass der vorliegende Entwurf die Diskussionen im Ausschuss 10 nicht adäquat wiedergeben und auch kaum berücksichtigt. Die vorliegende Stellungnahme wird daher nur

vorbehaltlich der weiteren Beratungen und der vorliegenden Vorschläge für eine neue Finanzverfassung abgegeben.

Insbesondere fällt auf, dass zwar in § 1 des Entwurfes versucht wird, durch die Nennung aller drei Gebietskörperschaften dem Grundsatz der Parität Rechnung zu tragen, in den folgenden Bestimmungen kommen die Gemeinden aber weiterhin lediglich als "Klammerausdruck" vor. Dies widerspricht dem konsensualen Bekenntnis im Ausschuss 10 zur Parität der Gebietskörperschaften.

Der Österreichische Städtebund regt daher an, dass die Parität zukünftig auch in der Textierung Eingang findet, die ausschließliche Anführung in einer Klammer sollte daher entfallen.

Was die Frage der Gemeindeverbände betrifft kann den Ausführungen im vorliegenden Papier durchwegs zugestimmt werden. Der Österreichische Städtebund weist aber nachdrücklich darauf hin, dass die Finanzierung von Gemeindeverbänden in einer eigenen Bestimmung in der neuen Finanzverfassung geregelt werden sollte. Dies vor allem deshalb, weil eine der zentralen Forderungen der Städte und Gemeinden die Stärkung bzw. Erweiterung der Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit ist.

Zu den konkreten Bestimmungen

§ 2 F-VG (neu):

Gebietskörperschaften tragen auch nach der neu vorgeschlagenen Regelung den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, grundsätzlich selbst. Bereits der bestehende § 2 F-VG lässt 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 (in aller Regel der Bund, aber bei den von Wien verschiedenen Gemeinden auch die Länder) damit jeglicher finanzieller Verantwortung entledigen kann.

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 Grundsatz der eigenen Kostentragung und die Möglichkeit von Kostenübernahmen sollten daher beibehalten werden, jedoch ergänzt durch eine stärkere Mitsprachemöglichkeit der Länder und Gemeinden bei Gesetzgebungsakten, die ihnen im Vollziehungsbereich Mehrkosten verursachen. Es wird in diesem Zusammenhang auf den Textvorschlag des Österreichischen Städtebundes im Ausschuss 10 verwiesen, demzufolge eine Ausnahme vom Kostentragungsgrundsatz nur aus „wichtigen Gründen und nach Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften“ zulässig ist.

Weiters muss darauf hingewiesen werden, dass die Hoffnungen, die in den sogenannten "Konsultationsmechanismus", BGBl. I Nr. 35/1999, gesetzt worden sind, größtenteils enttäuscht wurden. Teile dieser Konsultationsmechanismus-Vereinbarung (z.B. verpflichtende Kostenkalkulationen der gesetzgebenden Gebietskörperschaft für die vollziehenden Gebietskörperschaften, bei sonstiger Kostentragung durch Erstere) sollten präzise formuliert in die Finanzverfassung aufgenommen werden. Auch für diesen Bereich wird auf die Novellierungsvorschläge des Städtebundes verwiesen.

Sinnvoll erscheint vielmehr der kurz angerissene Vorschlag, eine zum § 2 F-VG abweichende Kostentragung durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag vorzusehen, weil hier die Mitbestimmungsrechte der Gemeinden wesentlich verstärkt würden. Es muss aber in diesem Zusammenhang betont werden, dass dieses Instrument jeder Gemeinde bzw. Stadt für sich alleine zur Verfügung stehen sollte. Dies erscheint vor allem wegen der überörtlichen Bedeutung diverser Projekte (z.B. Kulturzentren, Stadienerrichtungen etc) von Städten gemeinsam mit dem Land und/oder dem Bund notwendig.

Nach dem vorliegenden Papier beinhaltet der Aufwand vor allem den Personal- und Amtssachaufwand, wobei die kurze Bemerkung, dass eine nähere Definition des Aufgaben- und Aufwandsbegriffes nicht zweckmäßig wäre, nicht geteilt werden kann. Es wird daher vorgeschlagen, zum typischen Amtsaufwand (Personal- und Amtssachaufwand) zumindest in den erläuternden Bemerkungen auch den Zweckaufwand anhand der VfGH-Rechtsprechung näher zu definieren.

§ 3 F-VG (neu):

Die vorgeschlagene Neuformulierung bezüglich der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge sollte auf jeden Fall im Zusammenhang mit dem Vorschlag des Städtebundes erfolgen, wonach die Verteilung der Einnahmen und damit der Abgaben- und Ertragshoheit in Übereinstimmung mit der Verteilung der tatsächlichen Lasten der öffentlichen Verwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung zu erfolgen hätte; bestimmte finanzausgleichsspezifische Postulate des Städtebundes, wie die Reduzierung oder Aufgabe der Landesumlage, müssten ebenfalls ein Thema sein.

Dieser Verteilung haben Verhandlungen aller Gebietskörperschaftsebenen voranzugehen, wobei die finanziellen

Deckungsbedürfnisse von Bund und Länder und Gemeinden dabei gleichwertig sind. Wenn auch der Textvorschlag des Österreichischen Städtebundes nicht in vollem Umfang in die Finanzverfassung aufgenommen werden kann, so sollte doch ein Hinweis erfolgen, dass diese Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge

unter Berücksichtigung der Verteilung der Lasten der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Verwaltung, ausschließlich nach entsprechenden Verhandlungen mit den beteiligten Gebietskörperschaften zu erfolgen hätte, die näheren Bestimmungen einer entsprechenden finanzausgleichgesetzlichen Regelung vorbehalten werden sollen

und Landesumlagen/Kostenbeteiligungen auf ein Höchstmaß beschränkt werden können (Koppelung an die Entwicklung der Ertragsanteile) und nur zu besonderen Zwecken vorgesehen werden dürfen.

§ 4 F-VG

Der Österreichische Städtebund vertritt die Auffassung, dass der bestehende § 4 nicht in ausreichendem Maß den Interessen der Gemeinden und Länder entspricht und verweist auf den Vorschlag des Städtebundes zur Verankerung der Parität in der Finanzverfassung. Eine Beibehaltung der bisherigen Textierung kann nicht unterstützt werden. Gerade diese zentrale Bestimmung in der Finanzverfassung bedarf einer dringenden Reform.

§ 5 F-VG (neu)

Wenn schon eine taxative Aufzählung der verschiedenen Formen von Abgaben nicht gewünscht wird, so wäre es dennoch erforderlich, in den erläuternden Bemerkungen auf die

spezifischen Abgabenformen hinzuweisen, zumal dieser Hinweis auch für die Anwendung entsprechender verfahrensrechtlicher Bestimmungen von größter Bedeutung ist und in der Praxis sehr wohl hier Unstimmigkeiten bestanden haben.

§ 7 F-VG

Der Hinweis, dass die Bundesgesetzgebung Abgaben zu

- ausschließlichen Bundesabgaben,
 - zwischen Bund und Ländern und Gemeinden geteilten Abgaben (die Gemeinden sollten gesondert neben den Ländern angeführt werden, um die Gleichrangigkeit der partizipierenden Gebietskörperschaften zu demonstrieren),
 - Abgaben nach § 6 Abs. 1 Z. 3-5 F-VG (damit wird das Abgabenerfindungsrecht der Länder integriert) erklärt,
- ist durchaus zu begrüßen.

Allerdings sollte im § 7 Abs. 5 F-VG im Zusammenhang mit der Ermächtigung der Bundesgesetzgebung an die Gemeinden, Abgaben aufgrund des freien Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben, auch auf ein gewisses Steuerfindungsrecht der Gemeinden hingewiesen werden, wonach sie Abgabentatbestände im Rahmen des freien Beschlussrechtes vorsehen können, die

- * mit anderen Bundes- und Landesabgaben nicht konkurrieren
- * Abgabentatbestände in dem jeweiligen Hoheitsgebiet der Gemeinde erfassen.

Obwohl die Unterscheidung zwischen

- Erhebung als Erschließung einer Einnahmenquelle durch Einführung einer bestimmten Steuerart für Zwecke der Finanzverwaltung
- Verwaltung als Bemessungseinhebung und zwangsweise Einbringung einer Abgabenform

durchaus zu vertreten ist, sollte dieser Terminus der Erhebung in allen Bestimmungen berücksichtigt werden, also auch im § 7

Abs. 5 F-VG, zumal die VfGH-Rechtsprechung „Erheben einer Abgabe“ dem „Ausschreiben einer Abgabe“ grundsätzlich gleichsetzt; es sollte daher im § 7 Abs. 3 und § 7 Abs. 5 F-VG ein einheitlicher Terminus von Erhebung oder Ausschreibung verwendet werden.

§ 8 F-VG (neu)

Zu § 8 Abs 5 merkt der Österreichische Städtebund an, dass der Umfang der Ermächtigung an die Gemeinden durch Bund und Länder unterschiedlich ausgestaltet ist. 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 deutlich divergierenden Ausgestaltung des materiellen Steuerrechts führen, doch gebietet es auf der anderen Seite die Respektierung der Gemeindeautonomie, den Gemeinden eine entsprechende eigene Abgabenhöhe einzuräumen, da ihre Ertragshöhe 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 eine Streichung des § 8 Abs 5 Satz 2 F-VG.

§ 10 F-VG (neu)

Das in Art. 119a B-VG geregelte Aufsichtsverfahren findet für Wien kraft Anordnung durch die Bundesverfassung keine Anwendung. Um zu verhindern, dass hier für Wien eine "lex specialis" im Bereich des freien Beschlussrechts besteht, wird diese Bestimmung jedenfalls abgelehnt.

§ 12 F-VG (neu)

Bisher sieht § 12 Abs. 1 zweiter Satz F-VG vor: "Bei der Erstellung der Schlüssel IST die durchschnittliche Belastung der Gebietskörperschaften durch die ihnen obliegenden Pflichtaufgaben und ihre eigene Steuerkraft zu berücksichtigen".

Der vorliegende Vorschlag wandelt diese IST-Bestimmung in eine KANN-Bestimmung um. Ohne auf die nähere Begründung einzugehen, kann einer derartigen Änderung, die wohl weitreichende finanzielle Auswirkungen im Zusammenhang mit § 4 F-VG haben könnte (im Ergebnis könnte hier eine Relativierung des § 4 F-VG herauskommen), nicht zugestimmt werden.

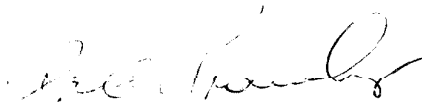
§ 16a F-VG (neu)

Aufgrund der Tatsache, dass Bregenz zwar Landeshauptstadt aber keine Stadt mit eigenen Statut ist sollten auch zukünftig sowohl Landeshauptstädte als auch Städte mit eigenem Statut vom Abtretungs- bzw. Verpfändungsverbot ausgenommen sein.

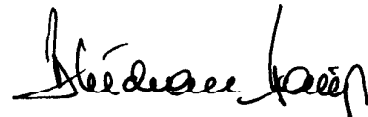
Zusammengefasst wird festgehalten, dass der Österreichische Städtebund eine Bereinigung der Finanzverfassung von

Widersprüchen und Unklarheiten jedenfalls für erforderlich hält, jedoch anregt, dies unbedingt unter Einbeziehung der Beratungsergebnisse vorzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Dr. Erich Pramböck
Generalsekretär



Dr. Michael Häupl
Präsident