



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

15. Juli 2004

Bericht des Ausschusses 10 Finanzverfassung

Der Österreich-Konvent hat dem Ausschuss 10 folgendes Mandat zugewiesen:

Finanzverfassung:

Reform der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs.

Im Einzelnen ergeben sich dazu folgende Fragestellungen:

A) Allgemeines

1. Gesetzestechnik der Finanzverfassung; Abgabentypen (Punkt X)
2. Verhältnis zwischen verfassungsgesetzlichen und einfachgesetzlichen Bestimmungen, Ausmaß der Determinierung (Punkte IV, V)
3. Reduktion der Komplexität des Finanzausgleichs im weiteren Sinn (Punkt I)
4. Zielsetzungen der Finanzverfassung, des Finanzausgleichs und des Haushaltsrechts (Punkt III)
5. Technik und Möglichkeiten, allenfalls Zielbestimmung für die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung – Grundsätze der Mittelverteilung, Aufgabenorientierung und Bedarfskriterien (teilweise Querschnittsmaterie zu den Ausschüssen 5 und 6) (Punkt III.2)
6. Zwei- bzw. dreigliedriger Finanzausgleich; Zustandekommen des Finanzausgleichs; Gesetzgebungsverfahren für das Finanzausgleichsgesetz (Punkte IV, V)
7. Mitwirkungsrechte der Bundesregierung bei der Gesetzgebung der Länder (§ 9 F-VG 1948) (Punkt XI)

8. Verhältnis zwischen Finanzverfassung und der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus (Kostentragung) bzw. dem Österreichischen Stabilitätspakt (Haushaltsrecht), Konfliktregelungsmechanismen (Punkte VI, VII)
9. Globalbudgetierung (in Absprache mit Ausschuss 6) (Punkt XV)
10. Rechtsetzung und Kostenverantwortung (Punkte III.2, VIII)
11. Stellung der Gemeinden und Gemeindeverbände; sonstige kooperative Elemente im Finanzausgleich;
nicht-territoriale Selbstverwaltung (Verweis von Ausschuss 7 – Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen);
Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Ausbau des Instituts Stadt mit eigenem Statut (Verweis von Ausschuss 3 – Staatliche Institutionen)
(Punkte XVI, XVII)
12. Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse: als Ergänzung des an Aufgaben der Gebietskörperschaften anknüpfenden speziellen Gleichheitsgebots des § 4 F-VG 1948
(Punkt III.4)
13. Inkorporierung der Finanzverfassung in eine umfassende Verfassungsurkunde
(Querschnittsmaterie zum Ausschuss 2) (Punkt 2)
14. Legistische Bereinigung von widersprüchlichen bzw. verstreuten Finanzverfassungsbestimmungen (Querschnittsmaterie zum Ausschuss 2)
(Punkt I)

B) Kostentragung

1. allgemeine Kostentragungsregel: Konnexitätsgrundsatz, Umfang und Verfahren
(Punkte III.2, VIII)
2. Umlagekompetenz der Länder gegenüber den Gemeinden (Punkt VIII.3)

C) Abgabewesen (Punkt X)

1. Definition der Begriffe „Abgabe“, „Steuern“ und „Gebühren“
2. Kompetenz zur Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge
3. Steuerfindungsrechte; selbständige Abgabenerhebungsrechte für Länder und Gemeinden
(auch Punkt III.2)
4. Aufsichtsrechte des Bundes bei Landes- und Gemeindeabgaben (auch Punkt XI)
5. Einhebung von Abgaben und Steuern

D) Transfers

1. Typen und Zustandekommen von Transfervereinbarungen (Punkt XII, VIII.3)
2. Kontrollrechte gemäß § 13 F-VG 1948: Ermächtigungen für den Bundes- und Landesgesetzgeber bei der Definition von Bedingungen und Zielen durch die leistende Gebietskörperschaft (Punkt XII)
3. horizontaler Finanzausgleich zwischen Ländern und zwischen Gemeinden (Punkt V.2)

E) Haushaltsrecht

1. Kreditwesen: Kompetenzverteilung (Punkt XIII)
2. Aufsichtsrechte des Bundes und der Länder (Punkt XI)
3. Haushaltskoordinierung (Punkt III.1)
4. Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Querschnittsmaterie zum Ausschuss 1) (Punkt III.1)
5. Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere Gender Budgeting und Generationengerechtigkeit (Punkt III.5)
6. Stabilisierung der öffentlichen Haushalte durch Schulden- und Defizitgrenzen (Punkte III.1, VI)
7. Österreichischer Stabilitätspakt – gesetzliche Verankerung (Punkt VI)
8. Abtretung und Verpfändung von Abgabenrechten, Abgabenertragsanteilen und vermögensrechtlichen Ansprüchen (Punkt XVIII)
9. Voranschlags- und Rechnungsabschluss (Punkt IX)
10. Kostenrechnung (Punkt XIV)

F) Transparenz und Finanzstatistik

Auskunftsrechte bzw. -pflichten, Konsequenzen bei Nichterfüllung (Punkt IX)

Die Mitglieder des Ausschusses und deren Vertretung:

Dr. Ernst Strasser	(Vorsitzender)
Bernd Vögerle	(Vorsitzender-Stellvertreter)
Dr. Jörg Haider	(Vertretung: Dr. Anna Kemptner Mag. Valentin Thaler)
Univ. Prof. Dr. Herbert Haller	
Dr. Michael Häupl	(Vertretung: Dr. Erich Pramböck)
Dr. Manfred Matzka	
Helmut Mödlhammer	(Vertretung: Dr. Robert Hink)
Hans Niessl	(Vertretung: Dr. Engelbert Rauchbauer)
Dr. Madeleine Petrovic	(Vertretung: Mag. Terezija Stoisits)
Dipl.-Ing. Dr. Erwin Pröll	(Vertretung: Dr. Reinhard Meißl)
Dr. Josef Pühringer	(Vertretung: Dr. Josef Krenner)
Dr. Herbert Sausgruber	(Vertretung: Dr. Egon Mohr)
Dr. Johannes Schnizer	
Dr. Wolfgang Schüssel	(Vertretung: Mag. Karl-Heinz Grasser Dr. Alfred Finz)
DDr. Herwig van Staa	(Vertretung: Ferdinand Eberle)
Dr. Peter Wittmann	(Vertretung: Robert Brich)

Fachliche Ausschussunterstützung: Dr. Eduard Trimmel

Ausschussekretärin: Valentina Ashurov

An den Beratungen des Ausschusses nahmen darüber hinaus noch folgende Personen teil:

Dr. Fidelis Bauer	(beigezogen von Helmut Mödlhammer)
Mag. Martin Bauer	(Büro DI Dr. Erwin Pröll)
Robert Brich	(beigezogen von Dr. Peter Wittmann)
Mag. Ronald Faber	(Büro Univ.Prof. Dr. Heinz Fischer)
Mag. Elisabeth Fink	(beigezogen von Dr. Madeleine Petrovic)
Mag. Dietmar Griebler	(beigezogen von Dr. Michael Häupl)
Dr. Eva Hauth	(Begleitung von Univ.Prof. DDr. Helmut Frisch)

Mag. Philipp Ita	(Büro Dr. Ernst Strasser)
Mag. Christina Klambauer	(beigezogen von Dr. Ernst Strasser)
Mag. David Marwan	(beigezogen von Dr. Alfred Finz)
MMag. Dr. Anton Matzinger	(beigezogen von Dr. Wolfgang Schüssel)
Dr. Reinhard Meißl	(beigezogen von Dipl.Ing. Dr. Erwin Pröll)
Dr. Marlies Meyer	(Büro Dr. Eva Glawischnig)
Martina Moscher	(beigezogen von Dr. Peter Wittmann)
Mag. Sonja Nussgruber	(Büro Dr. Claudia Kahr)
Dr. Erich Pramböck	(beigezogen von Dr. Michael Häupl)
Mag. Peter Prenner	(beigezogen von Dr. Madeleine Petrovic)
Christian Rädler	(beigezogen von Mag. Wolfgang Sobotka)
Univ.Prof. Dr. Bernhard Raschauer	
Mag. Bruno Rossmann	(beigezogen von Dr. Madeleine Petrovic)
Dr. Andy Samonig	(Büro Univ.Prof. Dr. Andreas Khol)
Mag. Ulrike Schebach-Huemer	(beigezogen von Dr. Michael Häupl)
Dr. Gerald Siebeneicher	(Büro Dr. Dieter Böhmdorfer)
Dr. Walter Starlinger	(beigezogen von Dr. Josef Pühringer)
Dr. Theodor Thanner	(beigezogen von Dr. Ernst Strasser)
Mag. Werner Trock	(beigezogen von Dipl.Ing. Dr. Erwin Pröll)
Mag. Gregor Wenda	(beigezogen von Dr. Ernst Strasser)

Der Ausschuss 10 hat sich am 25. Februar 2004 konstituiert.

In weiteren 7 Sitzungen wurden die Themen, die vom Präsidium im Mandat erteilt wurden, beraten. Der Ausschuss 10 tagte am 10. März 2004, am 31. März 2004, am 21. April 2004, am 12. Mai 2004, am 2. Juni 2004, am 28. Juni 2004 und am 15. Juli 2004.

In einem eigenen Arbeitskreis, der am 24. März 2004 tagte und an dem Teile der Mitglieder des Ausschusses 10 teilnahmen, wurde u.a. das Thema Ziele der Finanzverfassung behandelt und für den Ausschuss aufbereitet.

Zudem wurde ein Redaktionskomitee eingesetzt, das in vier Sitzungen – 9. Juni, 18. Juni, 23. Juni und 1. Juli 2004 – die Inhalte des Ausschussberichts abstimmte.

Unterstützt wurde der Ausschuss 10 von folgenden Experten:

Univ.Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe

Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner

Univ.Prof. Dr. Wilfried Schönböck

Hon.Prof. Dr. Helfried Bauer

Univ.Prof. DDr. Helmut Frisch

Dr. Elisabeth Klatzer

Dem Bericht sind folgende Anlagen angefügt:

- Anlage 1: Vorschlag des Bundesministeriums für Finanzen und Univ.Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe über eine bereinigte Neufassung des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948
- Anlage 2: Beitrag Univ.Prof. DDr. Helmut Frisch zum Thema „Fragen der öffentlichen Finanzwirtschaft, insbesondere Stabilisierung der öffentlichen Haushalte“
- Anlage 3: Beitrag Österreichischer Gemeindebund zum Staatsziel „Daseinsvorsorge“
- Anlage 4: Beitrag Österreichischer Städtebund zum Staatsziel „Daseinsvorsorge“
- Anlage 5: Beitrag Österreichischer Gemeindebund zum Staatsziel „Gleichwertige Lebensverhältnisse“
- Anlage 6: Beitrag Dr. Elisabeth Klatzer zu „Gender Budgeting“
- Anlage 7: Beitrag Österreichischer Städtebund zum Konsultationsmechanismus
- Anlage 8: Beitrag Österreichischer Städtebund zur Kostentragung und den indirekten Umlagen
- Anlage 9: Beitrag Univ.Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe/Dr. Johannes Schnizer betreffend „öffentlich-rechtlicher Vertrag“
- Anlage 10: Studie Univ.Prof. Schönböck/Bauer/Bröthaler zum Thema „Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen“

- Anlage 11: Positionspapier des Bundesministeriums für Finanzen zum Mandat
- Anlage 12: Positionspapier der Landeshauptleutekonferenz zum Mandat
- Anlage 13: Positionspapier des Österreichischen Gemeindebundes zum Mandat
- Anlage 14: Positionspapier Dr. Madeleine Petrovic zum Mandat
- Anlage 15: Gegenüberstellung der eingebrachten Positionen (Synopsis)
- Anlage 16: Beitrag des Bundesministeriums für Finanzen über die verstreuten Bestimmungen der Finanzverfassung (leges fugitivae)
- Anlage 17: Bericht des Arbeitskreises vom 24. März 2004
- Anlage 18: Beitrag Dr. Madeleine Petrovic betreffend Art. 13 Abs. 2 B-VG: Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
- Anlage 19: Beitrag des Bundesministeriums für Finanzen über die bestehenden Kostentragungsbestimmungen
- Anlage 20: Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen zum Thema öffentliches Haushaltswesen (Globalbudget)
- Anlage 21: Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich
- Anlage 22: Stellungnahme der Kammer der Wirtschaftstrehänder
- Anlage 23: Stellungnahme der Notariatskammer
- Anlage 24: Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses 6
- Anlage 25: Schreiben BM Dr. Ernst Strasser an Ausschuss 5
- Anlage 26: Schreiben Präsident Dr. Franz Fiedler – Ergänzung des Mandats
- Anlage 27: Beitrag Bundesministerium für Finanzen zu Budgetregeln
- Anlage 28: Positionspapier des Österreichischen Städtebundes zum Mandat

Die Anlagen sind im Internet unter

<http://www.konvent.gv.at/Materialien/Ausschussberichte> abrufbar.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Beratungen und der schriftlichen Stellungnahmen, insbesondere des Bundesministeriums für Finanzen, der Landeshauptleutekonferenz, des Österreichischen Gemeindebundes, des Österreichischen Städtebundes und von Dr. Madeleine Petrovic zusammen.

Inhalte

- I) Reduktion der Komplexität der Finanzverfassung
- II) Inkorporierung in die Finanzverfassung
- III) Staatsziele
 - 1) Prinzip des ausgeglichenen Haushalts
 - 2) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
 - 3) Parität der Gebietskörperschaften
 - 4) Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung
 - 5) Daseinsvorsorge
 - 6) Gleichwertige Lebensverhältnisse
 - 7) Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Budgeting
- IV) Grundsätze betreffend Finanzausgleich, Steuerpolitik, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus
 - 1) Parität und Mittelaufbringung (Verantwortung für Mittelaufbringung)
 - 2) Verhandlungsgebot – Verhandlungspflicht
 - 3) Zustandekommen des Finanzausgleichs und Nachfolgeregelungen
 - 4) Abschluss eines Paktums
- V) Regelung des Finanzausgleichs
- VI) Stabilitätspakt
- VII) Konsultationsmechanismus
- VIII) Kostenverantwortung und Kostentragung
- IX) Transparenz und Finanzstatistik
- X) Abgaben
- XI) Mitwirkungsrechte der Gebietskörperschaften bei der Gesetzgebung anderer
- XII) Transfers
- XIII) Kreditwesen
- XIV) Leistungs- und Kostenrechnung
- XV) Globalbudgetierung
- XVI) Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Ausbau der Rechtsstellung
„Stadt mit eigenem Statut“ (Verweis von Ausschuss 3 – Staatliche Institutionen)
- XVII) Nicht-territoriale Selbstverwaltung (Verweis von Ausschuss 7 – Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen)

Ergebnis der Beratungen

Die Finanzverfassung weist eine mehr als 50-jährige Tradition auf. Der Ausschuss 10 war bestrebt, das ehrgeizige Ziel des Österreich-Konvents, eine schlanke, moderne Verfassung mit klaren Strukturen zu formulieren, auch im Bereich der Finanzverfassung umzusetzen.

Dabei wurden Fragen des Finanzausgleichs im engeren Sinne, d.h. die konkrete Verteilung der Mittel auf die Gebietskörperschaften, ausgeklammert.

Die bestehende Finanzverfassung hat sich bisher als taugliche Basis für die Regelung der Beziehungen der Gebietskörperschaften erwiesen. Auch aufgrund der Mitgliedschaft bei der Europäischen Union haben sich neue Herausforderungen ergeben, denen mit einer Neufassung Rechnung getragen werden soll.

Die Ergebnisse stellen sich wie folgt dar:

I) **Reduktion der Komplexität der Finanzverfassung**

Die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen sind nicht ausschließlich in der Finanzverfassung geregelt – sondern es besteht eine Reihe von verstreuten Bestimmungen.

Zudem wird ein Bedarf gesehen, unsystematische Detailbestimmungen der Finanzverfassung durch allgemein gültige Regelungen zu ersetzen.

Das Bundesministerium für Finanzen und Univ.Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe erstellten angesichts dieser gegebenen rechtlichen Situation einen Vorschlag für eine legistische Bereinigung und Vereinfachung des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 (F-VG 1948) – siehe Anlage 1.

Dieser Vorschlag wird bis 25. August 2004 von den Ausschussmitgliedern geprüft.

Inhaltliche Fragen zur Finanzverfassung werden nach Ansicht der Verfasser davon nicht berührt.

II) **Inkorporierung in die Bundesverfassung**

Der Ausschuss 2 – legistische Strukturfragen – regt in seinem Bericht an, den gesamten Bestand des formellen Verfassungsrechts in einer „Verfassungsurkunde“ zusammenzufassen.

Der Ausschuss 10 verständigte sich darauf, dass die Bestimmungen der Finanzverfassung nunmehr in die neu zu gestaltende Verfassungsurkunde inkorporiert werden und nicht wie bisher als eigenes Gesetz neben der Bundesverfassung bestehen sollen.

Die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Abgabewesens und die Regelung der finanziellen Grundlagen der Gebietskörperschaften werden als einer der elementaren Bestandteile der Bundesverfassung angesehen, die somit in einer systematisch einfachen Form in einem eigenen Abschnitt in die Verfassungsurkunde aufgenommen werden sollen.

III) Staatsziele

Ausgangslage

Derzeit bestehen Ziele im Zusammenhang mit der Finanzverfassung in Art. 13 Abs. 2 des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) und §§ 4 und 7 Abs. 3 des Finanzverfassungsgesetzes 1948 (F-VG 1948).

In Art. 13 Abs. 2 B-VG wird bestimmt, dass die Gebietskörperschaften bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben haben.

§§ 4 bzw. 7 Abs. 3 F-VG 1948 sehen vor, dass bei der Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge auf die Lasten der öffentlichen Verwaltung und auf die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften bzw. bei Regelungen durch die Länder auf die Erhaltung der finanziellen Lebensfähigkeit der Gemeinden Rücksicht zu nehmen ist.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Der Ausschuss 10 widmete ein besonderes Interesse der Frage, ob und welche Ziele für die finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften und der Verteilung der Mittel vorgegeben werden sollen.

Es wurden folgende Vorschläge für Staatsziele eingebracht:

- 1) Prinzip des ausgeglichenen Haushalts
- 2) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht
- 3) Parität der Gebietskörperschaften
- 4) Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung
- 5) Daseinsvorsorge
- 6) Gleichwertige Lebensverhältnisse
- 7) Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern; Gender Budgeting

Unterschiedlich wurde beurteilt, ob diese Grundsätze als Staatszielbestimmungen im entsprechenden Teil der Bundesverfassung oder im Rahmen der Finanzverfassung aufgenommen werden sollen.

Der Bundeskanzler, vertreten durch den Staatssekretär für Finanzen, regt an, die die Finanzverfassung berührenden Staatsziele im künftigen Abschnitt „Finanzverfassung“ der Verfassungsurkunde zu regeln.

Die anderen Ausschussmitglieder lehnen eine extra Ausweisung ab und sind für deren Anführung im Abschnitt „allgemeine Staatsziele“.

Bedenken bestehen teilweise (Bund; Länder) gegen die Aufnahme sozial-, wirtschafts-

und umweltpolitischer Zielsetzungen in der Finanzverfassung, da diese nicht den eigentlichen Aufgabenbereich der Finanzverfassung berühren würden. Nach dieser Sichtweise ist die Finanzverfassung ein Instrument zur Koordinierung der Finanzwirtschaft im Interesse eines ausgeglichen Gesamthaushaltes.

Die Diskussion zu den einzelnen Staatszielen hat Folgendes ergeben:

1) **Prinzip des ausgeglichenen Haushalts**

Derzeit wird diesem durch europäische Verpflichtungen vorgegebenen Grundsatz auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht Rechnung getragen.

Auf der Ebene der Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften wurde der Österreichische Stabilitätspakt 2001 auf Grund des „Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus und eines Stabilitätspaktes“ abgeschlossen.

Der Österreichische Stabilitätspakt bezweckt einen gesamtstaatlich ausgeglichenen Haushalt, ist jedoch nur befristet für die Jahre 2001 bis 2004 in Kraft.

Im Ausschuss 1 wurde bereits das Staatsziel „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ intensiv beraten. Es bestanden im Ausschuss 1 unterschiedliche Meinungen, sodass die Behandlung über diese Frage an den Ausschuss 10 verwiesen wurde.

Im Ausschuss 10 treten der Bund und Teile der Länder dafür ein, dass das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts entsprechend berücksichtigt werden soll.

Zu dessen Ausgestaltung gibt es unterschiedliche Meinungen.

Einerseits (Bund) wird gefordert, die konkreten Vorgaben der Haushaltsführung einheitlich durch Bundesgesetz zu regeln, andererseits wollen die Länder und die Gemeinden ihre Autonomie nicht einschränken, wobei jedoch zugestanden wird, dass auf die gesamtstaatlichen Zielsetzungen Rücksicht zu nehmen ist.

Die konkreten Vorgaben der Haushalte (Defizitgrenzen) sollten demnach weiterhin in einem Stabilitätspakt erfolgen.

Der Ausschuss 10 hat folgende Vorschläge zur Umsetzung des Prinzips des ausgeglichenen Haushalts erörtert:

1a) **Textvorschlag 1**

Dieser Textvorschlag entspricht dem Vorschlag von Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer, der im Ausschuss 1 bereits ohne Konsens diskutiert wurde.

Die Bestimmung des Art. 13 Abs. 2 B-VG soll durch eine Bestimmung über ausgeglichene Haushaltsführung ersetzt werden:

“Bund, Länder und Gemeinden haben einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt (Gesamtstaat) über einen Konjunkturzyklus sicher zu stellen und ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Zielsetzung zu koordinieren. Dabei haben Bund, Länder und

Gemeinden zu gewährleisten, dass die für die Haushaltskoordinierung erforderlichen Daten rechtzeitig zur Verfügung stehen. Die Bundesgesetzgebung regelt die näheren Verpflichtungen der Gebietskörperschaften zur Erreichung dieser Ziele. Dabei können insbesondere Verpflichtungen in Bezug auf Haushaltsergebnisse und Informationspflichten sowie Sanktionen für den Fall der Verletzung dieser Verpflichtungen vorgesehen werden.“

(Vorschlag Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer)

Dieser, vom Bund unterstützte Textvorschlag sieht vor, dass ausgeglichene öffentliche Haushalte über einen Konjunkturzyklus sicherzustellen sind. Alle Gebietskörperschaften haben dazu ihre Haushaltsführung zu koordinieren.

Der Bund wird verpflichtet, die konkreten Aufgaben der Gebietskörperschaften durch Bundesgesetz festzulegen.

Dabei werden vom Bund die dazu erforderlichen Haushaltsergebnisse, Informationspflichten und allenfalls Sanktionen vorgegeben.

Der Vorschlag wird wie folgt begründet:

Begründend wurde für den Textvorschlag ausgeführt, dass stabile und tragfähige öffentliche Finanzen eine notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung sind. Sie schaffen Spielraum für eine zukunftssträchtige und wachstumsfreundliche Haushaltspolitik und erhöhen die Fairness zwischen den Generationen. Ausgeglichene Haushalte über einen Konjunkturzyklus tragen wesentlich zur Konjunkturstabilisierung bei, da sowohl bei einem Wachstumsrückgang als auch bei Konjunkturüberhitzung, vor allem über das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren in den öffentlichen Haushalten, gegengesteuert wird.

Die Haushaltspolitik der Mitglieder in der EU, vor allem jene in der europäischen Währungsunion, und damit auch Österreichs, ist an den gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Haushaltspolitik, insbesondere des Stabilitäts- und Wachstumspakts, auszurichten (Art 99, 101, 102, 103, 104 EGV + Protokoll iVm den VO 3603/93, 3604/93, 3605/93, 1466/97 und 1467/97). Diese Vorgaben sehen für den öffentlichen Haushalt eine maximale Obergrenze von 3 % für das öffentliche Defizit und für die Bruttoschuldenquote 60 % des Bruttoinlandsproduktes vor. Ausnahmetatbestände von diesen Obergrenzen können nur in sehr begrenztem Ausmaß geltend gemacht werden. Weiters legt der Stabilitäts- und Wachstumspakt ein mittelfristiges Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushaltes oder eines Überschusses fest (Art 3 Abs. 2 lit. a VO 1466/97). Die vorgeschlagene Bestimmung konkretisiert daher diese gemeinschaftsrechtliche Regelung dahingehend, dass der Haushaltsausgleich über die Dauer eines Konjunkturzyklus zu erreichen ist.

Da sich diese Zielsetzung auf den Gesamtstaat bezieht, müssen alle beteiligten Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Zielsetzung koordinieren; dies umfasst die Planung, Feststellung und Durchführung der Haushalte sowie die entsprechenden materiellrechtlichen Maßnahmen.

Wesentliche Voraussetzung für die Haushaltskoordinierung ist die rechtzeitige Bereitstellung jener Daten, welche zur Beurteilung der Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften erforderlich sind (Einnahmen und Ausgaben sind die wesentlichen

Bestimmungsgrößen für deren Entwicklung); der Entwurf enthält daher ein einschlägiges Gebot der Informationspflicht.

Diese allgemeinen Ziele bedürfen einer konkreten Umsetzung in Form bestimmter Haushaltsergebnisse, die von den einzelnen Gebietskörperschaften in den einzelnen Jahren bzw. über einen näher zu definierenden Konjunkturzyklus zu erbringen sind, in Form von Detailregelungen, wann welche Daten für Zwecke der Haushaltskoordinierung zur Verfügung zu stellen sind, und schließlich einer Regelung der Rechtsfolgen für den Fall der Verletzung all dieser Verpflichtungen. Diese näheren Bestimmungen bleiben der Regelung durch den Bundesgesetzgeber vorbehalten. Davon unbeschadet bleibt die Möglichkeit, diese Details in Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften gemeinsam festzulegen.

Die oben vorgeschlagene Regelung könne ausreichend flexibel ausgelegt werden und gewährleiste eine nachhaltige Budgetentwicklung.

Bei der Regelung durch die Bundesgesetzgebung werden Gespräche der Gebietskörperschaften vorausgesetzt. Dabei sind die Grundsätze der Sachlichkeit und Gleichheit, der Fairness, der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz zu beachten.

Ein weiterer Vorteil der Regelung durch den Bundesgesetzgeber wird darin gesehen, dass eine Verweigerung aus Partikularinteressen zum gesamtstaatlichen Nachteil oder unsachliche Junktimierungen nicht möglich sind. Sicherheit für alle Gebietskörperschaften werde durch die Möglichkeit der nachfolgenden Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof geboten.

Dem Vorschlag wird entgegengehalten:

Grundsätzlich wird dagegen eingewendet, dass dieses Ziel allein zu eng ist, weswegen ein Teil der Ausschussmitglieder (Grüne, Städtebund, SPÖ) die Meinung vertritt, weitergehende Ziele aufzunehmen – siehe Punkte III/2., 5., 6. und 7.

Gegen eine Regelung durch den Bundesgesetzgeber wurde vorgebracht, dass damit die anderen Gebietskörperschaften (Land, Gemeinden) ihre Budgethoheit verlieren, da der Bundesgesetzgeber die wesentlichen Ziele für deren Budgetierung vorgeben würde. Regelungen für ausgeglichene Haushalte über den Konjunkturzyklus dürfen nur einvernehmlich im Sinne einer paritätischen Vorgangsweise von den beteiligten Gebietskörperschaften festgelegt werden.

Weiters wurde entgegnet, dass eine innerstaatliche Bindung an europarechtliche Vorgaben bzw. eine Festschreibung von heute bestehenden Regelungen auf EU-Ebene bedenklich sei, da die europarechtlichen Vorgaben geändert werden oder von einer Mehrheit der Staatengemeinschaft anders gehandhabt werden könnten. Österreich wäre in diesem Falle durch Selbstbindung von der europäischen Entwicklung abgekoppelt.

Gegen den Vorschlag einer Kompetenz des Bundes für die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften wurde vorgebracht, dass dem Bund nicht die alleinige Entscheidung zukommen dürfe. Die Festlegung der notwendigen Vorgaben für die Haushalte der Gebietskörperschaften hätte einvernehmlich zu erfolgen.

Die Länder und Gemeinden lehnen Sanktionen bei Verletzung der Verpflichtungen in Bezug auf die Haushaltsergebnisse und Informationspflichten ab.

Weiters sei von einer verfassungsrechtlichen Festschreibung ausgeglichener Haushalte Abstand zu nehmen, weil die Festlegung der Dauer eines Konjunkturzyklus aus ökonomischer Sicht nicht möglich sei. Von manchen Ökonomen wird sogar in Zweifel gezogen, ob es Konjunkturzyklen überhaupt gibt. Eine Festschreibung dieses Grundsatzes in der Verfassung würde ökonomisch strittige Fragen an den Verfassungsgerichtshof übertragen. Die Rechtsunsicherheit würde sich nach dieser Sichtweise stark erhöhen. Aus diesem Grund lehnen die Vertreter der Grünen und des Städtebundes die Verankerung ausgeglichener Haushalte über den Konjunkturzyklus in der Finanzverfassung grundsätzlich ab.

Bedenken werden auch insofern geäußert, als der Vorschlag nach Meinung der Sozialdemokraten den Zielsetzungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht in ausreichendem Maß Rechnung trägt.

Abschließend ist festzuhalten, dass zu diesem Vorschlag kein Konsens erzielt werden konnte.

1b) Textvorschlag 2

Zur Berücksichtigung eines Teils dieser Gegenargumente wird von einem Teil der Länder folgender abweichender Textvorschlag eingebracht.

Demnach wird das Ziel eines ausgeglichenen öffentlichen Haushaltes (gemäß den Regeln des ESVG 95) über einen Konjunkturzyklus berücksichtigt, die Festlegung der konkreten Ausgestaltung soll jedoch einvernehmlich zwischen den Gebietskörperschaften – und nicht durch den Bundesgesetzgeber – erfolgen:

“Bund, Länder und Gemeinden haben einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt (Gesamtstaat) über einen Konjunkturzyklus sicher zu stellen und ihre Haushaltsführung im Hinblick auf diese Zielsetzung zu koordinieren. Dabei haben Bund, Länder und Gemeinden zu gewährleisten, dass die für die Haushaltskoordination erforderlichen Daten rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Die näheren Verpflichtungen der Gebietskörperschaften zur Erreichung dieser Ziele sind einvernehmlich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu regeln. Verpflichtungen in Bezug auf Haushaltsergebnisse und Informationspflichten sowie Sanktionen können für den Fall der Verletzung dieser Verpflichtungen vereinbart werden.“

Gegen diesen Vorschlag wurden neben den zu Punkt 1a) dargestellten Einwänden Bedenken insofern vorgebracht, dass möglicher Weise noch umfangreichere Daten als bisher zur Verfügung gestellt werden müssten.

Auch zu diesem Vorschlag wurde kein Konsens erzielt.

2) Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Ausgangslage

Derzeit enthält Art. 13 Abs. 2 B-VG ein Staatsziel betreffend gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht. Der Österreichische Stabilitätspakt ist eine Vereinbarung, die auf Basis des Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus und eines Stabilitätspaktes abgeschlossen wurde. In dieser Vereinbarung werden konkrete Vorgaben und Ziele der Haushaltsführung normiert.

2a) Textvorschlag 1

Der von den Vertretern der Grünen eingebrachte und von den Vertretern der SPÖ und des Städtebundes unterstützte Textvorschlag betont die Wichtigkeit eines Staatsziels betreffend gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, wie es in Art. 13 Abs. 2 B-VG enthalten ist.

Dieser Textvorschlag – der nach den Diskussionen im Ausschuss 10 geändert wurde (siehe weiter unten) – lautet wie folgt:

„Bund, Länder und Gemeinden verpflichten sich zur Finanzpolitik als Mittel zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Diesen Erfordernissen ist durch Maßnahmen Rechnung zu tragen, die zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Wirtschaftswachstum, der Teilnahme am Erwerbsleben, der Stabilität des Preisniveaus, der Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere zwischen den Geschlechtern und Generationen, und dem Schutz der Umwelt beitragen.“

Bund, Länder und Gemeinden koordinieren im Rahmen der Erstellung und des Vollzugs ihrer Haushalte ihre finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Hinblick auf diese Zielsetzungen. Die dafür erforderlichen Daten sind rechtzeitig zur Verfügung zu stellen.

Bund, Länder und Gemeinden sorgen dafür, dass ihre jeweilige Verschuldung im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen vom Gesetzgeber festzulegenden Wert nicht überschreitet. Eine Neuverschuldung bis zum Ausmaß der öffentlichen Investitionen ist zulässig. Die nachhaltige Entwicklung der jeweiligen Haushalte ist dabei zu gewährleisten.

Die jährlichen Ausgaben werden im Rahmen einer mittelfristigen Budgetplanung unter Berücksichtigung der jeweiligen Finanzlage festgelegt.“

(Vorschlag Dr. Madeleine Petrovic)

Dazu werden von Dr. Madeleine Petrovic folgende Erklärungen eingebracht:
 “Der erste Absatz enthält einerseits einen Hinweis auf die Bedeutung der öffentlichen Haushalte als Instrument zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Andererseits wird in Anlehnung an Univ.Prof. Dr. Helmut Kramer, ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, März 2004, und an § 2 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes eine Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts versucht. Die Verpflichtung zur Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

sollte so formuliert sein, dass die simultane Optimierung von wirtschaftlicher Entwicklung, Teilnahme am Erwerbsleben, Stabilität des Preisniveaus, sozialem Ausgleich und Umweltschutz unter den gegebenen wirtschaftlichen Beschränkungen ein Prinzip der Politik ist. Zusätzlich wird auf den Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit hingewiesen.

Im zweiten Absatz wird auf die Notwendigkeit zur Koordination hingewiesen, da sich die Zielsetzungen auf den Gesamtstaat beziehen und eine entsprechende Koordination der wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente wesentlich zur Erreichung der Zielsetzungen beitragen kann. Eine wichtige Voraussetzung im Rahmen der finanzpolitischen Koordination kommt der Bereitstellung der Daten durch die Gebietskörperschaften zu. Sie erleichtern nicht nur die Koordination für die Erstellung der Haushalte, sie bilden in der Folge auch die Grundlage für Evaluationen von Maßnahmen und Programmen.

Absatz drei formuliert in Anlehnung an schweizerische Diskussionen eine Schuldenbremse, deren konkrete Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Ebene vorbehalten bleibt. Hier geht es nur darum, die grundlegenden Prinzipien zu regeln. Dabei wird zunächst festgehalten, dass die Verschuldung der jeweiligen Gebietskörperschaften mittelfristig den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung zu genügen hat. Durch diese Schuldenbremse ist gewährleistet, dass der budgetäre Handlungsspielraum durch die Zinsenbelastung nicht zu stark eingeschränkt wird, gleichzeitig wird dem Aspekt einer fairen Verteilung der Lasten über die Generationen Rechnung getragen.

Der Begriff der Schuldenquote findet als relevante Zielgröße für die Beurteilung der Verschuldung Eingang in die Verfassung. Eine exakte Ausgestaltung des Begriffes wird nach diesem Vorschlag jedoch nicht vorgenommen, ebenso wenig die Festlegung eines Maximalwertes oder eines Schwankungsbereiches. Die Vorgaben für die maximale Obergrenze der Verschuldung des Gesamtstaates ist mit 60% des Bruttoinlandsproduktes im EU-Vertrag, also primärrechtlich, verankert. Die nähere Umsetzung dieses Grundsatzes erfolgt durch gemeinsame Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften im innerösterreichischen Stabilitätspakt. Verankert wird auch die „goldene Regel“ des deutschen Grundgesetzes, die eine Neuverschuldung bis zum Ausmaß der öffentlichen Investitionen zulässt. Dabei ist davon auszugehen, dass neben Infrastrukturinvestitionen auch Investitionen in geistiges Kapital zu verstehen sind. Die nähere Ausgestaltung der „golden rule“ – insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung öffentlicher Investitionen – bleibt einer einfachgesetzlichen Regelung vorbehalten.

In Absatz 4 wird dafür Sorge getragen, dass die Steuerung über die Ausgabenseite erfolgt, womit die Ausgaben von den konjunkturell schwankenden Einnahmen entkoppelt werden. Die Regelbindung der Budgetpolitik erfolgt somit nicht mehr über den Finanzierungssaldo, sondern über die Ausgabenseite. In einer Reihe von Ländern wurden mit der Abkehr vom Defizitziel und dem Übergang zu Ausgabenzielen erfolgreiche Konsolidierungen bzw. die Stabilisierung des Wachstums erreicht (Niederlande, USA: Omnibus Budget Reconciliation Act aus dem Jahr 1990). Eine Fiskalregel, die an der Ausgabenseite anknüpft, ist antizyklisch ausgerichtet und vermeidet somit die Tendenz zu prozyklischer Fiskalpolitik, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU angelegt ist. Das Instrument der Schuldenbremse verhindert somit ein prozyklisches Verhalten und leistet einen wichtigen Beitrag für eine antizyklische Politik.

Bei der Festlegung der Ausgaben ist im Rahmen einer vorgesehenen mittelfristigen Budgetplanung die Situation des Finanzhaushaltes zu berücksichtigen, der sich – wie in Absatz drei vorgesehen – an der Schuldenquote orientiert.“

Beratungsverlauf und Ergebnis

Vom Vertreter des Bundes wurde der Vorschlag zur Gänze nicht befürwortet. Nach dieser Auffassung enthält der Vorschlag trotz diskussionswürdiger Elemente insgesamt noch zu viele unterschiedliche und teilweise gegenläufige Regelungen bzw. Unklarheiten, um als taugliche Basis einer auf Stabilität ausgerichteten Haushaltsführung zu dienen.

Es wird im ersten Teil eine Überladung mit Zielen kritisiert, die letztlich zur Wirkungslosigkeit führen muss.

Die vorgesehene Koordinierungsbestimmung wird vom Ausschuss 10 grundsätzlich positiv bewertet, es fehlt jedoch eine klare Zuständigkeitsregel, die eine Koordinierung auch in der Praxis umsetzungsfähig macht.

Bei der vorgeschlagenen Verschuldungsgrenze ist trotz positiver Richtung noch anzumerken (Bund), dass das intendierte Verhältnis zur diesbezüglich europarechtlichen Verpflichtung, die Aufteilung der Schuldenquote auf die einzelnen Gebietskörperschaften und die Zuständigkeit für diese Regelungen im Konfliktfall unklar bleiben.

Die „golden rule“ wird vom Vertreter des Bundes als ungeeignetes Instrument einer stabilitätsorientierten Haushaltsführung angesehen: In einem Bundesstaat wie Deutschland hat sie sich als Stabilitätsinstrument nicht bewährt; ausgeglichene Haushalte sind mit der „golden rule“ nicht kompatibel. Nicht geklärt ist nach dieser Meinung auch das Verhältnis der „golden rule“ zur Schuldengrenze: Die vorgeschlagene Formulierung könnte so ausgelegt werden, dass die golden rule nicht nur unterhalb der festgelegten Schuldengrenze wirksam werden soll, sondern in Vernachlässigung europarechtlicher Verpflichtungen (Maastricht Schuldengrenze) auch darüber wirksam wird.

Die Festlegung einer auch mit der „golden rule“ nicht zu überschreitenden Schuldengrenze könnte allenfalls solche Probleme vermindern. Erklärend wird von den Vertretern der Grünen und den Vertretern der SPÖ dazu eingebracht, dass die „golden rule“ nicht dazu führen soll, dass die europarechtlich vorgegebene Schuldenquote überschritten wird. Weiters wurde vorgebracht, dass die „golden rule“ bereits heute in anderen Mitgliedstaaten angewendet werde, etwa in Großbritannien.

Ungeklärt ist weiters, was als Investition zu verstehen ist. In den Erläuterungen wird auf Infrastrukturinvestitionen und Investitionen in geistiges Kapital verwiesen. Was dies ist, lässt sich aus dem Wortlaut des Vorschlags jedoch nicht eindeutig entnehmen. Generell besteht in der wissenschaftlichen Diskussion Uneinigkeit, was als Investition verstanden werden soll. Je mehr einbezogen wird, desto problematischer wird die golden rule in Bezug auf Stabilitätsziele, da weit über Maastricht liegende Defizite möglich werden.

Die als Anlehnung an das Schweizer Modell vorgesehene Schuldenbremse wird vom Vertreter des Bund nicht als solche erkannt. Diese bezieht sich nämlich ausdrücklich auf die Neuverschuldung und geht von einem strukturell ausgeglichenen Haushalt aus. „Golden rule“ und Schweizer Schuldenbremse sind nach dieser Auffassung nicht kompatibel.

Die Absätze zwei (Koordination der Finanzpolitik) und drei (Schuldenbremse) finden eine Zustimmung bei den Vertretern der Grünen, des Städtebundes, des Gemeindebundes, Teilen der Länder, Vertretern der SPÖ; nicht jedoch in dieser Form beim Vertreter des Bundes.

Zusätzlich wurde eine Modifikation in Bezug auf die Festlegung der Schuldengrenze vorgeschlagen. Diese solle einvernehmlich festgelegt werden. Umstritten war auch die Zweckmäßigkeit der so genannten „golden rule“, wonach eine Neuverschuldung im Ausmaß der öffentlichen Investitionen zulässig sei.

Auf Basis der Diskussion im Ausschuss 10 wurde der Vorschlag im Absatz 3 dahingehend abgeändert, dass die Schuldenquote einvernehmlich zwischen den Gebietskörperschaften festgelegt wird:

„Bund, Länder und Gemeinden sorgen dafür, dass die Verschuldung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der europarechtlichen Grundsätze mittelfristig stabil bleibt. Die Umsetzung erfolgt auf kooperativer Basis. Eine Neuverschuldung bis zum Ausmaß der öffentlichen Investitionen ist zulässig. Die nachhaltige Entwicklung der jeweiligen Haushalte ist dabei zu gewährleisten.“

Der Ausschuss 10 erzielt dazu keinen Konsens.

Uneinigkeit herrscht auch zur Frage, ob die Forderung nach einer „tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ im Rahmen der Bestimmungen der Finanzverfassung erfolgen soll.

Dies betrifft auch die Parameter betreffend „Teilnahme am Erwerbsleben“, „Stabilität des Preisniveaus“, „Verteilungsgerechtigkeit“ und „Schutz der Umwelt“.

2b) Textvorschlag 2

Die zweite Variante zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht entspricht dem zweiten Vorschlag, der im Ausschuss 1 bereits ohne Konsens diskutiert wurde:

“Der Staat bekennt sich zur Finanzpolitik als Mittel zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Bund, Länder und Gemeinden koordinieren im Rahmen der Erstellung und des Vollzugs ihrer Haushalte ihre finanz- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“
(Vorschlag von Präsident Fritz Verzetnitsch).

Dieser Vorschlag wird als Alternative insbesondere von den Vertretern der SPÖ, dem Städtebund, dem Gemeindebund und den Vertretern der Grünen unterstützt.

Die Einwände der Vertreter von Bund und Ländern gegen diesen Vorschlag ergeben sich aus der Diskussion, die bereits oben zu Punkt 1 und 2 dargestellt wurde.

2c) Vorschlag 3

Zur Erreichung des Zieles eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden von Univ.Prof. DDr. Helmut Frisch und vom Vertreter des Bundes weitere Vorschläge in die Diskussion eingebracht.

Univ.Prof. DDr. Frisch sprach sich für die verfassungsrechtliche Bindung der Budgeterstellung an einen mehrjährigen Ausgabenrahmen aus. Für ihn ist weiters die Schuldenbremse ein makroökonomisches Gesamtkonzept, das durch die strikte Trennung zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit den Konsolidierungsbedarf liefert, der zur Erreichung eines ausgeglichenen Budgets des Gesamtstaates über den Konjunkturzyklus notwendig ist.

Konkret wird ein jährlich höchstzulässiger Ausgabenplafond bestimmt, der den geschätzten Einnahmen entspricht, korrigiert um einen Konjunkturfaktor. Dadurch werden in Boomphasen Überschüsse gefordert, in Rezessionen hingegen Defizite erlaubt. Innerhalb des Gesamtausgabenplafonds bleiben die Ausgabenkategorien autonom verhandelbar. Im Rahmen eines Ausgleichskontos werden Ausgabenüberschreitungen und Ausgabenunterschreitungen (strukturelle Budgetdefizite oder –überschüsse) sowie die budgetären Folgen von Prognosefehlern bei der Einnamenschätzung erfasst, wodurch der strukturelle Budgetsaldo ablesbar ist. Das strukturelle Defizit müsse zwingend abgebaut werden, sobald es ein bestimmtes Ausmaß erreicht, allerdings bestünde relativ großer Gestaltungsspielraum bezüglich der Höhe und der Fristigkeit des Kontoausgleichs.

Univ.Prof. DDr. Frisch sieht in der Schuldenbremse kein finanzpolitisches Dogma, sondern eine zeitlich begrenzte Methode, um die Staatsschuldenquote zu senken. Er spricht sich für eine rechtliche Verankerung der Schuldenbremse aus.

Diese Beiträge sind den Anlagen 2, 20/1-4 und 27 zu entnehmen.

Diese Vorschläge hinsichtlich einer Schuldenbremse wurden im Ausschuss 10 nicht abschließend diskutiert, aber insbesondere von Vertretern der SPÖ als äußerst vielversprechender Weg angesehen.

Ein dabei nicht geklärtes Problem ist, dass eine Trennung des Budgetdefizits in einen konjunkturellen und einen strukturellen Teil mit erheblichen methodischen Problemen verbunden sei, und überdies würde dieser Vorschlag zu einer Einschränkung der budgetären Flexibilität führen.

Die Beiträge des Bundes konnten noch nicht diskutiert werden.

3) Parität der Gebietskörperschaften

Ausgangslage

Derzeit regelt gemäß § 3 F-VG 1948 die Bundesgesetzgebung die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) und kann außerdem diesen Gebietskörperschaften Transfers aus Bundesmitteln gewähren.

Gemäß § 8 F-VG 1948 regelt die Landesgesetzgebung die Landes(Gemeinde)abgaben. Ihr steht ein begrenztes Abgabenerfindungsrecht zu und sie kann die Gemeinden zur Erhebung von Abgaben ermächtigen und verpflichten. Gemäß § 3 F-VG 1948 kann das Land von den Gemeinden Umlagen zur allgemeinen Landesfinanzierung erheben (durch Bundesgesetz nach oben begrenzt).

Kostenbeiträge (häufig auch als Umlagen bezeichnet) zur Finanzierung von konkreten Landesaufgaben werden weiters vom Land auf Basis der Ausnahme des § 2 F-VG 1948 (Kostentragung) vorgesehen. Gemäß Art. 116a B-VG (Kompetenz des Landes zur Regelung von Gemeindeverbänden) werden Umlagen zur Finanzierung von Gemeindeverbänden vom Land geregelt.

Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus wurden als Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften aufgrund des Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus und eines Stabilitätspaktes abgeschlossen.

§§ 4 bzw. 8 F-VG 1948 begründen das Prinzip der Parität in der Finanzverfassung: Die Verteilung der Abgaben, Abgabenerträge und Transfers durch den Bund sowie die Erhebung der allgemeinen Landesumlage durch die Länder hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen. Die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften darf nicht überschritten werden. Bei der Regelung der Landes(Gemeinde)abgaben hat das Land auf die finanzielle Lebensfähigkeit der Gemeinden Rücksicht zu nehmen.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Der Ausschuss 10 hat unter dem Gesichtspunkt der Parität das Zustandekommen, die Verlängerung und das Auslaufen finanzwirtschaftlicher Regelungen (d.s. Finanzausgleich, Stabilitätspakt, Konsultationsmechanismus) diskutiert – siehe Punkt IV.1. (Vorschlag des Österreichischen Städtebundes).

Zum Thema Parität vertritt der Ausschuss 10 teilweise (Länder, Gemeinden) die Ansicht, dass die Regelungen in Ausführung der Finanzverfassung, z.B. der Finanzausgleich, von den beteiligten Gebietskörperschaften auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft einvernehmlich festzulegen sind.

Nach dieser Auffassung sollen Änderungen von Steuergesetzen, die zu Verschiebungen der Finanzmassen zwischen den Gebietskörperschaften führen würden, nur einvernehmlich von den betroffenen Gebietskörperschaften festgelegt werden können.

Regelungen im Bereich des Stabilitätspakts und Konsultationsmechanismus ohne Einvernehmenserzielung wurden teilweise entschieden abgelehnt (Länder, Gemeinden).

Teilweise (Bund) wird im Gegensatz dazu die Ansicht vertreten, dass die Kompetenz-Kompetenz des Bundes nicht eingeschränkt werden darf, da der Bund die Gesamtverantwortung zu tragen hat und auch gegenüber der Europäischen Union zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen bzw. zur Umsetzung europarechtlicher Regelungen im Steuerrecht verantwortlich ist. Deshalb müsse dem Bund auch innerstaatlich die Kompetenz zukommen. Teilweise wurde daher die Ausweitung der bestehenden Kompetenz des Bundes auch auf die Bereiche des Stabilitätspaktes (Festlegung der Haushaltsziele der einzelnen Gebietskörperschaften) und des Konsultationsmechanismus (Detailregelungen durch den Bundesgesetzgeber) verlangt. Begründend wurde dazu auch auf die Situation in Deutschland verwiesen, wo die starke Stellung des Bundesrates Reformen des Bundes wiederholt verhindert hat und dadurch die bekannten Probleme entstanden sind.

Von Teilen des Ausschusses 10 (Bund, Gemeinden) wurde auch die volle Berücksichtigung des Paritätsgrundsatzes im Verhältnis Länder/Gemeinden gefordert. Dazu gehört insbesondere der Bereich der Überwälzung von Landeskosten auf die Gemeinden.

4) **Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung**

Ausgangslage

Die Finanzierungsverantwortung deckt sich gemäß § 2 F-VG 1948 grundsätzlich mit der Aufgabenverantwortung, abweichende Kostentragungsregelungen, d.h. Kostenabwälzungen und Kostenübernahmen, sind durch einfaches Gesetz jedoch möglich. Man spricht vom Grundsatz der Konnexität.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Der Ausschuss 10 ist grundsätzlich der Meinung, dass die Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zusammengeführt werden soll.

Die Länder sprechen sich dagegen aus, wenn damit eine Ausweitung der Steuerhoheit der Länder über das bestehende Ausmaß hinaus verstanden wird.

Der Grundsatz der Zusammenführung von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung in der Finanzverfassung wird grundsätzlich unterstützt. Hinsichtlich der Zusammenführung der Einnahmenverantwortung mit der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen, was unter Einnahmenverantwortung zu verstehen sei und es bestehen daher unterschiedliche Positionen.

Teilweise (Länder, Gemeinden) wird unter der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung die langfristige Absicherung des Anteils einer Gebietskörperschaftsebene an der zur Verfügung stehenden Finanzmasse, etwa durch Zuweisung fixer Ertragsanteile aus dem Steueraufkommen, verstanden. Teilweise (Länder, Gemeinden) wurde auch gefordert, dass der Grundsatz „Aufgabentransfers nur bei Geldmitteltransfer“ in der Finanzverfassung verankert werden sollte.

Andererseits wurde dazu teilweise (Bund) darauf hingewiesen, dass dies bereits durch die Berücksichtigung der Lasten der öffentlichen Verwaltung im Finanzausgleich und durch den Konsultationsmechanismus umgesetzt ist.

Der Vertreter des Bundes, die Vertreter der Grünen und der Städtebund betonen, dass die Zusammenführung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung als wesentliche Voraussetzung zur Umsetzung der Grundsätze von good governance und einer Steigerung der Effizienz der öffentlichen Leistungserbringung gesehen wird.

Ein wichtiger Teil einer Umsetzung dieses Grundsatzes ist die Schaffung abgerundeter Aufgabenbereiche in Gesetzgebung, Vollziehung und Besorgung. Dieser Teil der Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung wird daher bei der Arbeit der für die Aufgabenverteilung im Bundesstaat zuständigen Ausschüsse zu bedenken sein.

Nach dieser Auffassung müssen aber auch im Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs die Voraussetzungen geschaffen werden, dass Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen zur Erfüllung einer Aufgabe möglichst von derselben Ebene getroffen werden, welche diese Abgabenerhebung gegenüber den SteuerzahlerInnen verantwortet.

Eine solche Zusammenführung ermöglicht ein Mehr an Transparenz über den Zusammenhang von staatlichen Leistungen und der daraus resultierenden Abgabenbelastung und ermöglicht den Landesbürgerinnen und Landesbürgern verstärkte demokratische Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich des jeweils angebotenen staatlichen Leistungs-/Belastungsmixes.

Die Vertreter von Bund, Grünen und Gemeinden sprechen sich daher nachdrücklich für eine Zielbestimmung zur Zusammenführung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung aus.

Die Länder bringen vor, dass unterschiedliche Steuersätze in den Ländern und somit auf kleinsten Räumen wider die Steuerharmonisierungsbestrebungen der EU sind, in einer Zeit des Zurückdrängens der öffentlichen Verwaltung Parallelverwaltungen aufgebaut und von den Steuerpflichtigen bürokratische Steueraufteilungen vorzunehmen sind. Darüber hinaus werden finanzschwache Regionen bei diesem Steuerwettbewerb benachteiligt und damit würde ein Schritt in Richtung Entsolidarisierung gesetzt.

Der Bund sieht hingegen bei Abgaben, die für eine Regionalisierung in Betracht kommen (z.B. Grundsteuer), keinerlei Steuerharmonisierungsbestrebungen der EU. Mehr Steuerhoheit für die Länder geht aber weit über die fiskalische Komponente hinaus (z. B. soll die Grundsteuer ungeschmälert den Gemeinden erhalten bleiben). Es handelt sich vielmehr ganz wesentlich auch um die Erhöhung der Kompetenzen der Landtage zur Gesetzgebung und damit um eine Stärkung des Bundesstaates.

In finanzieller Hinsicht wurde im Ausschuss 10 ein Vorschlag diskutiert (Schnizer-Vorschlag), nach dem bedeutende Beträge etwa durch einheitliche Zuschläge aller Länder zu Bundesabgaben (unter entsprechender Senkung der Stammabgabe des Bundes) in die Entscheidungskompetenz der Länder übertragen werden könnten (siehe Punkt X).

Solidarität wird vom Bund als wichtiger bundesstaatlicher Grundsatz gesehen, der am zweckmäßigsten durch einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften gleicher Ebene verwirklicht wird.

Von den Vertretern der Grünen wurde Folgendes vorgebracht:

In Österreich hat sich ein umfangreiches Mischsystem der Verteilung der Aufgabenzuständigkeiten, der Steuerhoheiten, der ergänzenden Finanzausgleichsregelungen (Förderungen) herausgebildet, das nicht nur intransparent ist, sondern in seiner extremen Ausprägung als tendenziell ziemlich ineffizient gelten muss. Die Vermischungen und Verflechtungen bestehen zwischen dem Bund und den Ländern genauso wie zwischen den Ländern und den Gemeinden sowie – in einigen Aufgabenfeldern – zwischen allen drei staatlichen Ebenen. Beispiele für die aufgabenmäßigen Verflechtungen sind z.B. die Krankenanstalten, die Sozialhilfe, die Familienförderung, der Bildungsbereich, die Landestheater, die Verkehrsverbünde und die Siedlungswasserwirtschaft. In einigen Fällen – so etwa im Gesundheitswesen – bestehen vermischte Trägerschaft und gemeinsame Finanzierung nebeneinander. Auch mehrfache Förderungen sind in einzelnen Infrastrukturbereichen gegeben – so etwa im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft mit hohen Folgekosten für die soziale und technische Infrastruktur.

Es ist eine längst gesicherte Erkenntnis, dass die vielfachen Verflechtungen zu Unübersichtlichkeit und Unwirtschaftlichkeit führen. Gemischte Zuständigkeiten bei Durchführung und Finanzierung von öffentlichen Aufgaben bewirken in der Regel erhebliche Ineffizienzen. Anders formuliert bedeutet dies, dass „das Zusammenführen von Aufgabenerfüllung und -finanzierung in einer Gebietskörperschaft“ jedenfalls die Effizienz stärkt.

Um den Grundsätzen der „Accountability“ und der Autonomie der Gebietskörperschaften verstärkt Rechnung zu tragen, wird in diesem Zusammenhang von den Vertretern der Grünen vorgeschlagen, das Verbundsystem im Rahmen der Abgabenteilung zugunsten des Trennprinzips zurückzudrängen. Die Verstärkung der eigenen Steuerhoheit vor allem der Länder, aber auch der Gemeinden, lässt sich auf verschiedene Arten erreichen: durch Übertragung von Abgaben auf die Ebene der Länder bzw. Gemeinden (z.B. Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Bodenwertabgabe) oder durch die Einführung von Stamm- und Zuschlagsabgaben (z.B. bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer). Ländereigene Steuern sind in zahlreichen Bundesstaaten, darunter auch kleineren [Schweiz (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Vermögensteuer), Belgien (Zuschlag auf die persönliche Einkommensteuer, Grundsteuer)] anzutreffen. Um mögliche negative Auswirkungen eines schädlichen regionalen Steuerwettbewerbs gering zu halten und die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes nicht zu gefährden, können Bandbreitenmodelle oder im Falle von Zuschlagsabgaben einheitliche Zuschläge Anwendung finden. Zu dem befürchteten „race to the bottom“- Steuerwettbewerb im Kontext eines Wettbewerbsföderalismus wird darüber hinaus teilweise angemerkt, dass er zwar gerne diagnostiziert wird, dass aber seine Existenz selbst im Zusammenhang der Kapitalbesteuerung als dem problematischsten Feld empirisch nicht bewiesen werden kann.

Von den Vertretern der Grünen wird weiters darauf hingewiesen, dass dies nur eine der Möglichkeiten zur Hebung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung ist. Eine andere Möglichkeit der Entflechtung und der Effizienzsteigerung besteht darin, strategische

Aspekte und operative Gesichtspunkte der Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Jene Gebietskörperschaft, welche die Grundlagen und/oder die Rahmenbedingungen einer Aufgabenerfüllung – also die strategischen Ziele – regelt, übernimmt auch die Basisfinanzierung (z.B. 80 Prozent der durchschnittlichen Kosten; Normkosten). Dies hätte den Vorteil einer zentralen Steuerung. Das setzt voraus, dass der Finanzausgleich stärker unter Steuerungsgesichtspunkten zu sehen ist, wie sie beispielsweise in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung üblich sind.

Aus der ökonomischen Forderung nach einer Einheit von Aufgabe/Kompetenz zur Aufgabenerledigung/Finanzierung der Aufgaben folgt daher, dass über die neue Kompetenzverteilung nicht isoliert entschieden werden kann. Eine enge Kooperation zwischen dem Ausschuss 5 und dem Ausschuss 10 des Österreich-Konvents wird urged.

Von den Ländern wird ausgeführt, dass Zuschlagsabgaben zu den wesentlichen gemeinschaftlichen Bundesabgaben (z.B. Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Mineralölsteuer, Kapitalertragsteuern), die von den einzelnen Landtagen in einer Bandbreite festgesetzt werden können, im geltenden österreichischen Steuersystem zu einer völlig willkürlichen Verteilung der Steuern führen würden, da die Steuern nicht entsprechend dem örtlichen Aufkommen, sondern nach anderen Kriterien (Betriebsfinanzamt, Wohnort usw.) eingehoben werden. Auf Grund dessen fallen in Wien auch fast 50 % des gesamten Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben Österreichs an, während z.B. in NÖ ca. 10 %, in der Steiermark ca. 7,5 % und in Burgenland ca. 0,6 % anfallen. Diese Forderung würde, abgesehen von sonstigen wesentlichen Gegenargumenten, rein technisch erfordern, dass die Steuern von den Betrieben entsprechend dem örtlichen Aufkommen zerlegt werden, was bei den Unternehmen einen enormen Verwaltungsaufwand verursachen würde, weil die Gewinne, Löhne und Gehälter regional aufgeteilt werden müssten (Beispiel Schweiz). Die Behauptung, dass es zu keinem Steuerwettbewerb kommen wird, wird alleine durch die europaweite Diskussion zur Körperschaftsteuer und die Erfahrungen mit der Anzeigenabgabe widerlegt. In Österreich gibt es auf engstem Raum derart wirtschaftlich unterschiedliche Regionen, wie z.B. Wien, Wiener Umland, Wald- und Mühlviertel, Burgenland, sodass durch die Möglichkeit, unterschiedliche Steuersätze festlegen zu können, die wirtschaftlich schwachen Regionen sehr rasch noch mehr geschwächt werden, da sie die Steuern erhöhen müssten, um die bestehenden öffentlichen Leistungen auch weiterhin anbieten zu können.

Unterschiedliche Steuersätze bei den oben genannten Steuern würden damit auch den einheitlichen Wirtschaftsraum gefährden.

Nach Ansicht der Länder fördert der Vorschlag, die Länder sollen einheitlich Zuschlagsabgaben festlegen, nicht, wie behauptet, die Kompetenz der Länder, da die einzelnen Landtage wiederum nicht frei entscheiden können. Jedes einzelne Bundesland ist für sich eine souveräne Gebietskörperschaft und kann nicht als bloßer Teil einer Gesamtmenge von 9 Bundesländern angesehen werden.

Die bodenbezogenen Steuern weisen einen derartig geringen Ertrag auf, dass sie für eine Einkommenssicherung nach Ansicht eines Teiles der Länder nicht geeignet sind. Überdies ist die Entwicklung der Erträge dieser Steuern derart wenig dynamisch, sodass sie nicht parallel, entsprechend den rasch wachsenden Aufgaben der Länder steigen werden.

Von den Ländern wird darauf hingewiesen, dass sie selbstverständlich eine Effizienzsteigerung im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung begrüßen und auch laufend umsetzen. Die Aufgabenbereiche „Soziales, Krankenanstalten, Nahverkehr, Bildung“ usw. wachsen in ihrem Umfang jedoch derart dynamisch, dass sie nur gemeinsam finanziert werden können. Eine Abschiebung der Kosten dieser ausgabendynamischen Bereiche alleine auf die Länder und Gemeinden wird abgelehnt.

5) Daseinsvorsorge

Die Berücksichtigung der Daseinsvorsorge in der Finanzverfassung wurde vom Österreichischen Städtebund zur Diskussion gestellt und generell damit begründet, dass die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge dem Allgemeinwohl dient und besonders kostenintensiv ist und deshalb eine ausreichende Finanzierung für diese Aufgabe zu gewährleisten ist.

Die Verankerung von speziellen Aufgaben einer Ebene als Staatszielbestimmung wurde jedoch grundsätzlich auch kritisch gesehen.

Für den Fall, dass solche Aufgaben in der Finanzverfassung verankert werden sollen, behielt sich ein Teil der Mitglieder des Ausschusses 10 die Nennung weiterer wesentlicher Ziele für die Finanzverfassung vor.

Insbesondere wird vom Bund die Berücksichtigung der öffentlichen Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung, öffentlichen Sicherheit, Infrastruktur, Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktiven Arbeitsmarktvermittlung als wesentlich gesehen.

Nähere Ausführungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Begriff Daseinsvorsorge sind den Anlagen 3 und 4 zu entnehmen.

6) Gleichwertige Lebensverhältnisse

Die Frage, ob der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse in die Finanzverfassung aufzunehmen ist, wurde unterschiedlich diskutiert. Es blieb vor allem offen, wie man gleichwertige Lebensverhältnisse abschließend definiert.

Ziel dieses Grundsatzes sollte sein, einen Ausgleich zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden zu schaffen, damit diese für die Erbringung ihrer Leistungen finanziell angemessen ausgestattet werden.

Überdies wurde auf die Problematik der unterschiedlichen Kosten hingewiesen, die sich je nach der Größe und der Aufgabenstellung der Gemeinden ergeben.

Dazu wurde vom Experten Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner auf die Verhältnisse in Deutschland verwiesen, wo dieser Grundsatz im Grundgesetz verankert ist und wo es die Judikatur des Bundesverfassungsgerichtshofes dazu gibt, jedoch wenig praktische Anwendung findet und somit totes Recht sei.

Nähere Ausführungen des Österreichischen Gemeindebundes zum Begriff gleichwertige Lebensverhältnisse sind der Anlage 5 zu entnehmen.

7) Tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern, Gender Budgeting

Gender Mainstreaming hat sich in den letzten Jahren zunehmend als neue Strategie zur Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter etabliert. Zur Verankerung des Gender Budgeting in der Verfassung wurde ein Vorschlag eingebracht, der von der Genderexpertin Dr. Elisabeth Klatzer (stellvertretende Gender Mainstreaming Beauftragte im BKA) erläutert wurde.

Der entsprechende Vorschlag ist in Anlage 6 ersichtlich. Anknüpfungspunkte für eine Verankerung sind Art. 7, Art. 13 Abs. 2, Art. 51 ff sowie Art. 126b Abs. 5 B-VG.

Dr. Elisabeth Klatzer führte aus, dass Gender Budgeting als eine Anwendung von Gender Mainstreaming im Haushaltsverfahren und in der Budgetpolitik bezeichnet werden kann. Gender Budgeting stellt ein finanzpolitisches Instrumentarium zur Integration von Gleichstellungszielen im Haushaltsverfahren und im Budgetprozess dar. Es geht um die Integration der Gender Perspektive in den gesamten Budgetprozess, in allen Phasen, von der Budgeterstellung, über Beschlussfassung, Haushaltsführung, bis zur Evaluierung und Kontrolle.

Gender Budgeting umfasst:

- Eine genderspezifische Wirkungsanalyse der Budgets, der Einnahmen und Ausgaben.
- Die Einbeziehung der Gender Perspektive auf allen Ebenen und in alle Phasen des Budgetprozesses.
- Eine Umstrukturierung von Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern.

Die Ziele und Grundsätze des Gender Budgeting liegen

- in einer Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen,
- in der besseren Nutzung der Ressourcen, der Verbesserung der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen von Frauen und Männern,
- in Effizienzgewinnen und verbesserter wirtschaftlicher Performance und
- darüber hinaus liefert Gender Budgeting einen Beitrag zu Good Governace (Transparenz, Rechenschaft, Partizipation).

Aufgrund langjähriger internationaler Erfahrungen gibt es bereits eine Reihe von Instrumenten und Methoden, darunter das Gender Impact Assessment, das – wie das Gender Budgeting generell – aussagekräftige Daten disaggregiert nach dem Geschlecht erfordert.

Dazu wurde von einem Teil der Mitglieder im Ausschuss 10 festgehalten, dass dieser Grundsatz einerseits als ein allgemeines Staatsziel im Ausschuss 1 zu behandeln wäre und andererseits Fragen des (Verfassungs-)Haushaltsrechts berührt, die Thema des Ausschusses 6 seien.

Vereinzelt wurde davon abweichend die Meinung vertreten, dass der Ausschuss 10 sehr wohl für Fragen des Haushaltsrechts zuständig sei. Weiters wurde auf den Ministerratsbeschluss vom 9. März 2004 (43/9) hingewiesen, wonach die Umsetzung von Gender Mainstreaming Maßnahmen in der Finanzverfassung befürwortet wurde.

Es wird teilweise (Univ.Prof. Dr. Herbert Haller) eingewendet, dass Gender Budgeting vom bestehenden Gleichheitsgrundsatz umfasst ist und daher nicht als eigener Grundsatz gestaltet werden sollte.

Teils wird darauf verwiesen, dass das Gender Budgeting im Zusammenhang mit den Erläuterungen der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen, die nach dem Bundeshaushaltsgesetz vorgeschrieben sind, realisiert werden könne.

Die Beratungen von Gender Budgeting werden im Rahmen der Behandlung des ergänzenden Mandats vom 16. Juni 2004 betreffend öffentliches Haushaltswesen (Anlage 26) fortzusetzen sein.

IV) **Grundsätze betreffend Finanzausgleich, Steuerpolitik, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus**

Gemäß § 3 F-VG 1948 regelt dzt. die Bundesgesetzgebung die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) und kann außerdem diesen Gebietskörperschaften Transfers aus Bundesmitteln gewähren.

Gemäß § 8 F-VG 1948 regelt die Landesgesetzgebung die Landes(Gemeinde)abgaben. Ihr steht ein begrenztes Abgabenerfindungsrecht zu und sie kann die Gemeinden zur Erhebung von Abgaben ermächtigen und verpflichten. Gemäß § 3 F-VG 1948 kann das Land von den Gemeinden Umlagen zur allgemeinen Landesfinanzierung erheben (durch Bundesgesetz nach oben begrenzt).

Kostenbeiträge (häufig auch als Umlagen bezeichnet) zur Finanzierung von konkreten Landesaufgaben werden weiters vom Land auf Basis der Ausnahme des § 2 F-VG 1948 (Kostentragung) vorgesehen. Gemäß Art. 116a B-VG (Kompetenz des Landes zur Regelung von Gemeindeverbänden) werden Umlagen zur Finanzierung von Gemeindeverbänden vom Land geregelt.

Steuerpolitik ist als wesentliches makroökonomisches Instrument Teilbereich der Wirtschaftspolitik und primär Aufgabe des Bundes, der in weiten Bereichen für das Abgabewesen verantwortlich ist.

Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus wurden in Zusammenhang mit den europarechtlichen Verpflichtungen Österreichs zur Nachhaltigkeit der Haushaltsführung als Vereinbarungen zwischen den Gebietskörperschaften aufgrund des Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus und eines Stabilitätspaktes abgeschlossen. Sie sind inhaltlich miteinander verknüpft: bei Außerkrafttreten eines Paktes tritt auch der andere Pakt außer Kraft.

Der Konsultationsmechanismus enthält Informations-, Verhandlungs- und Kostenersatzpflichten. Ausgenommen sind die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, Belastungen der Gebietskörperschaften als Träger von Privatrechten, Maßnahmen auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie der daraus abgeleiteten landesgesetzlichen Regelungen.

Der Österreichische Stabilitätspakt 2001 enthält verpflichtende Haushaltsziele für die Gebietskörperschaften, um ein gesamtstaatlich ausgeglichenes Haushaltsergebnis umzusetzen. Für den Fall der Nichterfüllung sind Sanktionen vorgesehen. Wesentliche Elemente sind weiters Koordinationsbestimmungen für die Haushaltsführung der Gebietskörperschaften und dazu nötige gegenseitige Informationsverpflichtungen. Der Österreichische Stabilitätspakt ist für die Jahre 2001 bis 2004 vereinbart. Sollte kein neuer Stabilitätspakt zustande kommen, so gilt automatisch der Stabilitätspakt 1999, der die Aufteilung von Defizitquoten auf die Gebietskörperschaften im Rahmen des gesamtstaatlichen Maximaldefizits von 3 % des BIP regelt, jedoch keine Bestimmung über ausgeglichene Haushalte enthält.

1) **Parität und Mittelaufbringung (Verantwortung für Mittelaufbringung)**

Ausgangslage

Das Finanzausgleichsgesetz ordnet die Steuern einzelnen Abgabentypen zu und legt die Aufteilungsschlüssel für die geteilten Bundesabgaben fest. Es werden Bestimmungen über Kostenübernahmen (Landeslehrer) und Transfers (z.B. Nahverkehr) an Länder und Gemeinden geregelt. Für den Finanzausgleich gilt, dass Bund und Länder ihre Kompetenzen nur im Rahmen des Grundsatzes der Finanzausgleichsgerechtigkeit (§ 4 F-VG 1948) ausüben. Inhaltlich handelt es sich dabei um eine besondere Ausprägung und Konkretisierung des Gleichheitssatzes und damit des Sachlichkeitsgebotes der Verfassung.

Bei Konsens der Gebietskörperschaften über den Inhalt des Paktums geht der VfGH dann regelmäßig davon aus, dass ein dem Sachlichkeitsgebot entsprechendes Finanzausgleichsgesetz vorliegt.

Sollte bei Beginn eines Jahres der (neue) Finanzausgleich für dieses Jahr noch nicht gesetzlich geregelt sein, sind den Ländern und Gemeinden während der ersten vier Kalendermonate Vorschüsse auf die Ertragsanteile in solcher Höhe zu gewähren, wie sie sich aus den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes ergeben würden.

Beratungsverlauf und Ergebnis (siehe auch die Diskussion unter Punkt III.4.)

Der Bund fordert, dass der Nationalrat wie bisher den Finanzausgleich regelt. Damit soll eine bundesweit einheitliche Regelung ermöglicht und allfällige Blockademöglichkeiten aus Einzelinteressen vermieden werden.

Es wird für wünschenswert gehalten, dass einer bundesgesetzlichen Regelung ein Einvernehmen vorausgeht. Für den Bund ist dies keine Bedingung.

Der Bund geht davon aus, dass im Falle einer Nichteinigung die Kompetenz ausschließlich beim Bund liegt.

Die Länder und die Gemeinden fordern, dass Regelungen im Rahmen der Finanzverfassung grundsätzlich nur im Einvernehmen zwischen den Gebietskörperschaften – Grundsatz der Parität – zu erfolgen haben.

Im Zusammenhang mit der Parität der Gebietskörperschaften wurden auch die entstehenden finanziellen Auswirkungen und die daran anknüpfenden Probleme für Gebietskörperschaften in Folge diskretionärer Maßnahmen während einer Finanzausgleichsperiode diskutiert. Mehrere Teilnehmer äußerten Bedenken gegen die geübte Praxis, trotz bestehenden FAG-Paktums, die Ertragsanteile – aber auch die Zuständigkeitsverteilung – zu Lasten der anderen Gebietskörperschaftsebenen zu verschieben. Dies zeigt, dass sowohl hinsichtlich des Geltungsbereiches des Konsultationsmechanismus (steuerrechtliche Maßnahmen sind derzeit von dessen Geltungsbereich ausgenommen) als auch des unverbindlichen Verhandlungsgebotes des § 7 FAG 2001 ein Änderungsbedarf besteht.

Der Bund weist auf die mangelnde Bereitschaft der Länder hin, zur Finanzierung größerer Teile der Landesausgaben verstärkt eigene Landesabgaben zu nutzen. Parität der Gebietskörperschaften kann sich nach dieser Sicht nicht nur darauf beschränken, auf der Einnahmenseite günstige Behandlung zu fordern, sondern bedingt zumindest zum Teil und mehr als bisher auch die Bereitschaft, die Finanzierung der jeweiligen Ausgabenbedürfnisse durch eigene Entscheidung gegenüber den jeweiligen Bürgerinnen und Bürgern der Gebietskörperschaft zu rechtfertigen.

Dazu wurde von den Ländern auf Bedenken hingewiesen, eigene Steuern einzuführen. Begründet wird dies u.a. mit den Vorgaben des einheitlichen Wirtschaftsraumes Österreich, den Versuchen der EU zur Steuervereinheitlichung und einer Entsolidarisierung der Regionen.

Einnahmenseitige Parität zu fordern, wird nach Meinung der Vertreter von Bund und Grünen der gesamten Bedeutung dieses wichtigen bundesstaatlichen Begriffes nicht gerecht, sondern erfordert eine ganzheitliche Betrachtung von Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung. Solange und soweit diese Verantwortung jedoch nicht gegeben ist, ist die Übernahme der Gesamtverantwortung für Abgabenerträge und deren Aufteilung durch den Bund sowie dessen Entscheidungsfähigkeit erforderlich.

Der Österreichische Städtebund brachte den nachstehenden Textvorschlag für einen Grundsatz der Parität im Österreichischen Finanzausgleich ein. Dieser Vorschlag umfasst nicht nur die bestehenden Inhalte des § 4 F-VG 1948, sondern sieht auch eine Integration der Inhalte des § 7 FAG 2001 in die Finanzverfassung vor.

„(1) Die Verteilung der Einnahmen sowie die Verteilung der Abgaben- und Ertragshoheit auf Bund, Länder und Gemeinden hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der tatsächlichen Lasten der öffentlichen und Privatwirtschaftsverwaltung zu erfolgen. Dieser Verteilung haben Verhandlungen aller Gebietskörperschaftsebenen voranzugehen, wobei die finanziellen Deckungsbedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden dabei gleichwertig sind.

(2) Der Bund hat mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vor der Inangriffnahme steuer- sowie verteilungspolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften mit einem Ausfall an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können, Verhandlungen zu führen. Das Gleiche gilt für Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes z.B. am Zweckaufwand der Gebietskörperschaften zu erwarten sind.

(3) Führen die Verhandlungen gemäß Abs. 1 und 2 zu keinem einvernehmlichen Ergebnis und setzt der Bund die steuerpolitischen Maßnahmen mit nicht vernachlässigbaren finanziellen Auswirkungen für Länder und Gemeinden um, so steht diesen ein Einspruchsrecht gegen einen entsprechenden Gesetzesbeschluss des Nationalrates zu. Ob dieser Einspruch aufrecht zu bleiben hat, bestimmt ein ständiger Ausschuss, der sich zu gleichen Teilen (je ein Drittel) aus Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden zusammensetzt. Der Ausschuss fasst seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Der Gesetzesbeschluss kann kundgemacht werden, wenn der Ausschuss entscheidet, dass der Einspruch nicht aufrecht zu bleiben hat.

(4) Die Abs. 1 bis 3 gelten sinngemäß auch vor der Inangriffnahme steuer- sowie verteilungspolitischer Maßnahmen der Länder im Verhältnis zu den jeweils landeseigenen Gemeinden.

(5) Das einvernehmlich erzielte Ergebnis der Finanzausgleichs-Verhandlungen aller Gebietskörperschaftsebenen gemäß Abs. 1 ist in einem Paktum festzuschreiben und im Bundesgesetzblatt kundzumachen. Die Umsetzung dieses verfassungsunmittelbaren Rechtsaktes durch den einfachen Gesetzgeber unterliegt der Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes. Art. 140 B-VG findet Anwendung.“

Zu diesem Textvorschlag wurden seitens des Österreichischen Städtebundes zwei Anmerkungen angebracht: „nicht vernachlässigbar“ (siehe Abs. 3) müsste in den Erläuterungen näher quantifiziert werden; die Ausübung des Einspruchsrechts sowie die Beibehaltung des Einspruchs (siehe Abs. 3) sind in Abhängigkeit von den zukünftigen Organen (Bundesrat-Neu) auszugestalten.

Im Rahmen der Ausschusssitzung erfolgte eine ausführliche Diskussion über diesen Vorschlag, die unter anderem zu einer Adaptierung des Abs. 1 führte, so dass dieser wie folgt zu lauten hätte:

„(1) Die Verteilung der Einnahmen sowie die Verteilung der Abgaben- und Ertragshoheit auf Bund, Länder und Gemeinden hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der tatsächlichen Lasten der öffentlichen Verwaltung (Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung) und der Gerichtsbarkeit zu erfolgen. Dieser Verteilung haben Verhandlungen aller Gebietskörperschaftsebenen voranzugehen, wobei die finanziellen Deckungsbedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden dabei gleichwertig sind. Die Regelungen in Ausführung des Finanzausgleiches sind auf der Grundlage des Einvernehmens zwischen den Gebietskörperschaften zu erlassen.“

Die Formulierung in Abs. 2 zielt darauf ab, die Defizite des Konsultationsmechanismus im Hinblick auf dessen eingeschränkten Geltungsbereich zu beheben. Da es in der Vergangenheit wiederholt vorgekommen ist, dass z.B. „§ 7 FAG 2001-Verhandlungen“ zu keinerlei Ergebnis geführt haben und die Gesetzesvorhaben dennoch beschlossen wurden bzw. in Ausführung eines FAG-Paktums von diesem abweichende Bundesregelungen erlassen wurden, sieht der Abs. 3 des Textvorschlages des Österreichischen Städtebundes ein Einspruchsrecht von Ländern und Gemeinden gegen einen entsprechenden Gesetzesbeschluss des Nationalrates vor. Durch die Installierung bzw. Aufwertung eines politischen Gremiums soll auch Blockadebefürchtungen entgegengetreten werden.

Zu Abs. 2 wurde in der Diskussion folgender Änderungsvorschlag eingebracht, so dass der letzte Satz desselben wie folgt lauten sollte:

„Das Gleiche gilt für Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes beim Personal-, Sach- und Zweckaufwand der Gebietskörperschaften zu erwarten sind.“

Durch Abs. 5 des Vorschlages soll das FAG-Paktum als verfassungsunmittelbare Rechtsquelle sui generis etabliert werden. Die Ausführungsgesetze des einfachen Bundes- aber auch Landesgesetzgebers wären an diesem verfassungsrechtlichen Maßstab zu messen, während derzeit die Einigung auf ein FAG-Paktum für den VfGH lediglich die Einhaltung bzw. das Nicht-Verstoßen gegen die Grundsätze des § 4 F-VG 1948 indiziert. Zu diesem Vorschlag wurde teilweise die Meinung vertreten, dass eine Kundmachung im Bundesgesetzblatt nicht erforderlich und nicht zweckmäßig ist.

In der Diskussion zu diesem Vorschlag wurde Abs. 1 in seiner ursprünglichen Version als durchaus konsenswürdig angesehen. Die Ergänzung und die weiteren Absätze wurden von einem Teil der Mitglieder jedoch vehement abgelehnt, von einem anderen Teil hingegen befürwortet.

Vom Bund wurde darauf hingewiesen, dass im Bereich des Abgabewesens der Bund die überwiegende politische Verantwortung gegenüber den SteuerzahlerInnen trägt und im Bereich der Wirtschafts-/Steuerpolitik die Verantwortung für die soziale Ausgewogenheit und die steuerliche Qualität des Wirtschaftsstandorts Österreich wahrnimmt.

Bindungen des Bundesgesetzgebers in den Bereichen Abgabewesen und Finanzausgleich führen nach Meinung des Bundes zu Auswirkungen auf Entscheidungs- und Reformfähigkeit in Österreich und notwendigerweise zu Blockaden gesamtstaatlicher Erfordernisse zugunsten partikulärer Interessen bei den Finanzausgleichsverhandlungen. Auf das Beispiel Deutschlands wird nochmals nachdrücklich hingewiesen.

Die vorgeschlagene Regelung und die damit mögliche Lähmung der Entscheidungsfähigkeit muss nach Auffassung des Bundes vermieden werden, um

- ein integratives und effizientes Steuersystem zu gewährleisten,
- ein makroökonomisches Instrument zur Stabilisierung der Volkswirtschaft nutzbar zu erhalten,
- gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu ermöglichen,
- den Standort Österreich insgesamt zu verbessern,
- eine angemessene Einkommens- und Ressourcenverteilung sicherzustellen und
- EU-rechtliche Vorgaben umsetzen zu können.

2) Verhandlungsgebot – Verhandlungspflicht

Ausgangslage

Die gegebene Rechtslage sieht vor, dass der Bund den Finanzausgleich im Rahmen der Finanzverfassung regelt. In der Praxis werden dazu Verhandlungen mit allen

Gebietskörperschaften geführt.

§ 7 FAG sieht vor, dass der Bund mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vor der Inangriffnahme steuerpolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften mit einem Ausfall an Steuern, an deren Ertrag sie beteiligt sind, verknüpft sein können, Verhandlungen zu führen hat.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Ein Teil der Ausschussmitglieder (Länder, Gemeinden) vertritt die Auffassung, dass bei finanzausgleichsrechtlichen Regelungen jedenfalls Verhandlungen zwischen dem Bund, den Ländern und Gemeinden (vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund bzw. Österreichischen Städtebund) zu führen sind.

Dies soll insbesondere für steuerpolitische Maßnahmen gelten.

Eine entsprechende Verankerung der Bestimmungen von § 7 des Finanzausgleichsgesetzes in der Finanzverfassung, wonach zwingend Verhandlungen zu führen sind, wurde teilweise gefordert.

Weiters wurde von Ländern und Gemeinden gefordert, dass diese Verhandlungen zu einem Einvernehmen führen müssen. Der Bund hat einen derartigen Zwang abgelehnt.

Weiters wurde die Notwendigkeit unterstrichen, im Bereich der Steuerpolitik handlungsfähig zu bleiben, da die Steuerpolitik eines der wesentlichen makroökonomischen Steuerungsinstrumente der Wirtschaftspolitik ist.

Auf die Situation in Deutschland wurde bereits weiter oben (Punkt III.2a) hingewiesen.

3) Zustandekommen des Finanzausgleichs und Nachfolgeregelungen

Die gegebene Situation ist unter Punkt IV.1. dargestellt.

Die Länder und die Gemeinden regen an, dass das Entstehen, Änderungen und die Beendigung des Finanzausgleichs in der Finanzverfassung dem Grundsatz der Parität entsprechend eingehend determiniert werden sollten.

Der Bund vertritt die Auffassung, die Finanzverfassung solle nicht zu detaillierte Bestimmungen enthalten, sondern sich auf die Vorgabe der Regeln für die Finanzwirtschaft der Gebietskörperschaften beschränken („schlanke Finanzverfassung“).

Bund, Länder und Gemeinden fordern weiters Sicherheit hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung durch den Grundsatz der Parität und dessen mögliche verfassungsgerichtliche Überprüfung.

Die Länder und die Gemeinden regen an, dass die Verhandlungspflicht auch an Sanktionen gebunden sein soll, um dem Grundsatz der Parität entsprechend durchsetzen zu können. Ein neuer Finanzausgleich kann nur mit Zustimmung aller Gebietskörperschaften zustande kommen.

Einigkeit besteht im Ausschuss 10 dahingehend, dass Blockademöglichkeiten aus Partikularinteressen beim Zustandekommen des Finanzausgleichs verhindert werden müssen.

Folgende Varianten wurden für das Zustandekommen, für Nachfolgeregelungen und für den Fall der Nichteinigung auf einen Finanzausgleich vorgeschlagen, wobei für keinen Vorschlag Konsens erzielt werden konnte:

- A) Kompetenz und Verantwortung des einfachen Bundesgesetzgebers, eine Neuregelung vorzunehmen (kein Änderungsbedarf).
- B) Ein neu gestalteter Bundesrat sollte ein Zustimmungsrecht/absolutes Veto zu diesem Ausführungsgesetz erhalten.
- C) Der Gesetzgeber sollte das Ausführungsgesetz mit erhöhten Quoren beschließen, wenn die Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen.
- D) Automatische Verlängerung unter gleichzeitiger Einrichtung eines Vermittlungsgremiums
- E) Einbehaltung und Kürzung der Ertragsanteile (Errichtung eines Sonderkontos)
- F) Installierung eines eigenen Gremiums (vgl. 26er Ausschuss) zur Vermittlung.

4) Abschluss eines Paktums

Ausgangslage

Der Finanzausgleich ist ein einfaches Bundesgesetz, dem Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften vorangehen. Das Ergebnis dieser Verhandlungen wird in einem Paktum festgehalten.

Der Österreichische Stabilitätspakt und der Konsultationsmechanismus sind Vereinbarungen, die jeweils auf Basis des „Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus und eines Stabilitätspaktes“ abgeschlossen wurden.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Grundsätzlich wurde im Ausschuss 10 die Meinung vertreten, es sollte das Ergebnis der Verhandlungen zum Finanzausgleich in einem Paktum festgehalten werden.

Uneinigkeit besteht, ob ein solches Paktum zwingend abzuschließen ist und welche Rechtswirkung es haben soll.

Nach der bisherigen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes kommt dem abgeschlossenen Paktum die Vermutung zu, dass ein Finanzausgleichsgesetz in Ausführung des Paktums dem Gleichheitsgrundsatz entspricht. Es wurde in den

Beratungen im Ausschuss 10 von einigen Ausschussmitgliedern vorgeschlagen, dass dem abgeschlossenen Paktum in Zukunft eine neue Rechtsqualität zuzuerkennen ist.

Dies könnte entweder eine Artikel 15a B-VG-Vereinbarung (unter Einbeziehung der Gemeinden) oder eine Rechtsquelle sui generis mit verfassungsrechtlicher Qualität sein. Diese Rechtsquelle sollte in der Folge einen Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof zur Kontrolle des Finanzausgleichsgesetzes darstellen.

V) Regelung des Finanzausgleichs

Ausgangslage

Das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 enthält derzeit bei der Verteilung der Abgabenerträge und Besteuerungsrechte Bestimmungen, die einen dreigliedrigen Finanzausgleich vorsehen, als auch solche mit einem zweigliedrigen Finanzausgleich.

Unter zweigliedrigem Finanzausgleich wird dabei im Sprachgebrauch des Ausschusses 10 ein zwischen Bund und Ländern geregelter Finanzausgleich verstanden, wobei die Länder jeweils auch die Gemeinden im Land inkludieren. In einer Folgeregelung ist ein landesinterner Finanzausgleich zwischen Land und den Gemeinden im Land zu regeln (Beispiel: Verteilung der Landes(Gemeinde)abgaben).

Dreigliedriger Finanzausgleich ist demgegenüber ein zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geregelter Finanzausgleich (Beispiel: Regelung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.)

Der unabhängige Experte Univ.Prof. DDr. Hans-Georg Ruppe sieht die Parität der Gebietskörperschaften im Finanzausgleich durch z.B. die unterschiedliche finanzielle Betroffenheit bei einem Auslaufen des Finanzausgleiches als nicht gegeben an.

Dem widerspricht der Vertreter des Bundes mit Verweis auf Beispiele wie die Regelungen zum Krankenanstaltenbereich sowie die praktische politische Bedeutung der Landeshauptleutekonferenz.

Beratungsverlauf und Ergebnis

- 1) Der Ausschuss 10 ist der Auffassung, dass der Finanzausgleich grundsätzlich dreigliedrig zu gestalten ist.
Zweigliedrige Elemente sollen wie bisher bestehen bleiben: z.B. Verteilung der Landes(Gemeinde)abgaben durch die Landesgesetzgebung.

Das bedeutet, dass die betroffenen Gebietskörperschaften – Bund, Länder, Gemeinden (vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund) – die Verhandlungen zum Finanzausgleich führen und entsprechend einzubinden sind.

- 2) Übereinstimmung besteht, dass über die derzeit bestehenden Möglichkeiten des Finanzausgleichsgesetzes ein horizontaler Finanzausgleich, d.h. Mittelverteilung zwischen Ländern sowie zwischen Gemeinden untereinander, ermöglicht werden soll.

Ein Teil der Mitglieder (Länder, Gemeinden) fordert dazu generell das Einvernehmen zwischen den Gebietskörperschaften.

Es bestehen jedoch Auffassungsunterschiede, was unter horizontalem Finanzausgleich zu verstehen ist:

Von einem Teil der Länder wird die Auffassung vertreten, dass die allgemeine Verteilung der den Ländern zufließenden Ertragsanteile unter den Ländern in einem einzigen Finanzausgleich wie in der bisherigen Form zu erfolgen hat. Die Länder sollen jedoch die Möglichkeit haben, über ihre Aufgaben mit anderen Ländern Verträge abzuschließen und dabei auch finanzielle Belange zwischen den Ländern regeln zu können.

Der Bund versteht darunter Ausgleichsregelungen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften einer Ebene.

Der horizontale Finanzausgleich sollte jedenfalls die Finanzkraft der Gemeinden bzw. Länder berücksichtigen. Eine entsprechende Regelung hätte im Finanzausgleichsgesetz zu erfolgen.

Von einem Teil des Ausschusses 10 (Städtebund) wurde gefordert, die zentralörtlichen und ballungsraumspezifischen Aufgaben der Gemeinden bei der Verteilung der Mittel zu berücksichtigen.

- 3) Von einem Teil der Mitglieder wurde die Ansicht vertreten, dass die Regelung von Finanzströmen zwischen Ländern und Gemeinden (auch Gemeinden untereinander) durch das Land verrechtlicht werden soll (Landesgesetz, Vertrag).
- 4) Der Ausschuss 10 vertritt die Auffassung, dass die Grundsätze des § 4 F-VG 1948 weiterhin Geltung haben sollen.
- 5) Ein Teil der Ausschussmitglieder vertritt die Auffassung, dass weitere Parameter, wie die Leistungen der Daseinsvorsorge, öffentliche Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherung, öffentlichen Sicherheit, Infrastruktur, Bildung, Gesundheitsvorsorge und aktiven Arbeitsmarktvermittlung, die Gleichheit der Lebensverhältnisse oder die Förderungen von Investitionen bei der Verteilung der Lasten und bei der Zuweisung der Finanzmittel zu berücksichtigen sind.

Ein anderer Teil der Ausschussmitglieder spricht sich gegen eine Berücksichtigung dieser Parameter aus.

- 6) Es wird von den Vertretern der Grünen und vom Städtebund die Ansicht vertreten, dass eine einseitige Ausrichtung auf das „Ausgleichsprinzip“ einerseits das Ziel der Autonomie der Gebietskörperschaften verletzt, sowie andererseits andere Ziele der Finanzausgleichspolitik, insbesondere allokatonspolitische (Effizienz, Wachstum) und stabilitätspolitische (Konjunkturstabilisierung) zu kurz kommen.

Damit würden die sich im Zuge der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verändernden Gewichte einzelner öffentlicher Aufgaben und die unterschiedlichen

Belastungen einzelner Aufgabenträger sowie eine akkordierte Konjunktursteuerung durch Bund, Länder und Gemeinden weitgehend ausgeblendet. Auch die Verknüpfung des Finanzausgleichs mit wichtigen europäischen Zielen – die etwa in der Lissabon-Strategie verankert wurden – und dem Ziel nachhaltigen Wirtschaftens bleibt ausgeklammert.

Ein Finanzausgleich, der auch wachstums- und stabilitätspolitischen Zielen gerecht werden will, muss daher neben dem „Ausgleichsprinzip“ auch das „Aufkommensprinzip“ und das „Bedarfsprinzip“ in einem den Zielsetzungen entsprechenden „Mix“ berücksichtigen. Ein Festhalten an einem strikten „Ausgleichsprinzip“ steht einem aufgabenorientierten Finanzausgleich entgegen.

Die heutige komplexe und differenzierte Gesellschaft mit ihren vielfältigen Anforderungen an die öffentliche Hand und das sich daraus ergebende Aufgabenspektrum erfordert daher einen stärker aufgabenorientierten Finanzausgleich.

Die Schwächung des Ausgleichsprinzips zugunsten des Aufkommensprinzips wird von einem Teil der Ländern abgelehnt, u.a. da das Aufkommensprinzip Schwächen aufweist, wie am Beispiel Schweiz ersichtlich sei.

VI) **Stabilitätspakt**

Ausgangslage

Der Österreichische Stabilitätspakt ist, wie schon mehrfach erwähnt, eine Vereinbarung, die auf Basis des „Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus und eines Stabilitätspaktes“ abgeschlossen wurde.

Im Stabilitätspakt werden konkrete Maßnahmen zur Stabilitätsorientierung der Haushalte, wie Defizitgrenzen, Haushaltskoordinierung und Sanktionen festgelegt.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Die Länder, die Gemeinden und die Vertreter der SPÖ meinen, dass eine Ermächtigung zum Abschluss des Stabilitätspaktes in die Finanzverfassung aufgenommen werden soll. Die Umsetzung bzw. Ausarbeitung des konkreten Stabilitätspaktes soll in Form einer paktierten Vorgehensweise geschlossen werden.

Der Bund vertritt die Auffassung, dass in die Finanzverfassung die Grundsätze des bisherigen Stabilitätspaktes aufgenommen werden sollen (Information, Koordination, gesamtstaatlicher Haushaltsausgleich, Sanktionen).

Einigkeit besteht dahingehend, dass Bund, Länder und Gemeinden sich zu einer koordinierten Finanzpolitik als Mittel zur Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verständigen.

Es wurden von den Vertretern der Grünen anstelle dessen bzw. ergänzend die Grundsätze der Nachhaltigkeit in Bezug auf die Schuldenquote und Zulassen der „golden rule“ genannt.

Auch in diesem Zusammenhang wird vom Bund auf den Vorschlag des Vorsitzenden des Ausschusses 1 (Univ.Prof. DDr. Heinz Mayer) über das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts sowie von den Vertretern der Grünen auf die Textvorschläge zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht verwiesen – siehe Ausführungen unter Punkt III.1.

VII) Konsultationsmechanismus

Ausgangslage

Der Konsultationsmechanismus ist eine Vereinbarung, die auf Basis des „Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindefundes und des Österreichischen Städtebundes zum Abschluss eines Konsultationsmechanismus und eines Stabilitätspaktes“ abgeschlossen wurde.

Kern der Regelungen ist, dass in einem Konsultationsverfahren rechtsetzende Vorhaben einer Gebietskörperschaft, die finanzielle Auswirkungen auf eine andere haben, zu behandeln sind.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Ein Teil des Ausschusses 10 befürwortet die Aufnahme der Grundsätze des Konsultationsmechanismus in die Finanzverfassung.

Ein anderer Teil spricht sich nur unter der Voraussetzung für die Aufnahme der Grundsätze des Konsultationsmechanismus in die Finanzverfassung aus, dass auch die Grundsätze des Stabilitätspaktes in die Finanzverfassung aufgenommen werden. Für den Fall, dass lediglich die Ermächtigung zum Abschluss des Stabilitätspaktes in der Finanzverfassung vorgesehen wird, soll dies nach einem Teil der Ausschussmitglieder auch für den Konsultationsmechanismus gelten, da diese beiden Regelungen inhaltlich verschränkt sind.

Der Österreichische Städtebund hat in einer Stellungnahme die Stärken und Schwächen des Konsultationsmechanismus angeführt – siehe Anlage 7.

Konsens konnte zu diesen Vorschlägen nicht gefunden werden.

Über den Umfang der Grundsätze besteht Dissens.

Konsens besteht hinsichtlich der Grundsätze Informations-, Verhandlungs-, und Kostenersatzpflicht.

Dissens besteht hinsichtlich des geforderten Entfalls der bisher bestehenden Ausnahmen (Finanzausgleich, Steuerrecht, EU-Recht Umsetzung, privatrechtliche Auswirkungen); ein Teil ist für die Abschaffung, ein anderer Teil für das Weiterbestehen dieser Ausnahmen.

Teilweise (Städtebund) wird weiters die Abschaffung der Bagatellgrenzen, d.s. jene Betragsgrenzen, die für die Auslösung der Konsultationsmechanismus überschritten werden müssen, angeregt, insbesondere wenn Regelungen nur einzelne Kategorien von Gemeinden (z.B. Statutarstädte) betreffen.

VIII) Kostenverantwortung und Kostentragung

Ausgangslage

In der bestehenden Finanzverfassung ist der Grundsatz der eigenen Kostentragung verankert. Gemäß § 2 F-VG 1948 tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Damit ist der Grundsatz der eigenen Kostentragung vorgegeben, der dem bundesstaatlichen Prinzip entspricht.

Der zuständige Gesetzgeber kann abweichende Kostentragungsregelungen vorsehen.

Beratungsverlauf und Ergebnis

- 1) Einvernehmen besteht, am Prinzip der eigenen Kostentragung festzuhalten. Demnach trägt grundsätzlich jede Gebietskörperschaft den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Die Vertreter von Bund und Grünen fordern eine Verstärkung dieses Prinzips.

Ausnahmen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung durch Gesetz sollen auch weiterhin möglich sein, wobei mit der betroffenen Gebietskörperschaft vor einer Kostenübertragung jedenfalls Verhandlungen zu führen sind, bei denen Einvernehmen zu erzielen ist.

Von den Vertretern der Grünen, den Gemeinden und dem Städtebund wird vorgeschlagen, die Ausnahmen sehr restriktiv anzuwenden.

Der Österreichische Städtebund hat zur Kostentragung einen Textvorschlag eingebracht – siehe Anlage 8.

Dr. Schnizer und Univ.Prof. DDr. Ruppe schlagen die Form eines öffentlich rechtlichen Vertrages vor – siehe Textvorschlag in Anlage 9.

- 2) Zum Grundsatz der Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung in der Finanzverfassung siehe die ausführlichen Ausführungen unter Punkt III.4.

3) Landesumlagen

Ein Teil der Ausschussmitglieder (Gemeinden) vertritt die Auffassung, dass die allgemeinen Landesumlagen einen Fremdkörper in der derzeit bestehenden Finanzverfassung darstellen und daher abgeschafft werden sollten. Für den Fall, dass die Landesumlagen abgeschafft werden, müsste für die Länder ein entsprechender Ausgleich für den Entfall dieser finanziellen Mittel gesorgt werden.

Ein anderer Teil der Ausschussmitglieder (Länder) vertritt die Auffassung, dass an den Landesumlagen festgehalten werden muss. Dies insbesondere deshalb, da ein Teil der

eingehobenen Landesumlagen wiederum den Gemeinden zufließt und der regionalen Feinsteuern dient.

Ein Teil der Befürworter der Beibehaltung der Landesumlagen räumt jedoch ein, in der Finanzverfassung könnte festgehalten werden, dass nachweislich ein fixer Anteil der eingehobenen Landesumlagen den Gemeinden zufließen soll. Ein Teil der Mitglieder betont, dass eine Finanzierung der Länder mit Gemeindeertragsanteilen ausgeschlossen werden soll.

Zweckgebundene Umlagen, zum Beispiel für die Krankenanstaltenfinanzierung bzw. die Sozialhilfe, sollen weiterhin bestehen bleiben, sofern sie einem Gemeinschaftsinteresse dienen und die betroffenen Gemeinden bei Festlegung dieser indirekten Umlagen eingebunden werden.

Dazu liegt ein Textvorschlag des Österreichischen Städtebundes vor – siehe Anlage 8.

IX) Transparenz und Finanzstatistik

Ausgangslage

Die bestehende Finanzverfassung sieht in § 16 F-VG 1948 vor, dass Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften im Einvernehmen mit dem Rechnungshof insoweit geregelt werden können, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Dazu wurde ein Gremium, das VR-Komitee (Komitee gemäß der Verrechnungs- und Rechnungslegungs-Verordnung) eingerichtet. Konkrete Normen, insbesondere in Umsetzung der EU-rechtlichen Vorschriften, sind in der Gebarungstatistik-Verordnung enthalten.

Beratungsverlauf und Ergebnis

Im Ausschuss 10 besteht Einvernehmen dahingehend, dass die Verteilung der Mittel auf allen Ebenen ausreichend statistisch dargelegt und insbesondere für Finanzausgleichsverhandlungen verfügbar gemacht werden sollten. Die Daten sollen durch Experten außer Streit gestellt werden.

Der Ausschuss 10 ist teilweise (Bund, Grüne) der Ansicht, dass einheitliche Grundsätze zur Transparenz der Finanzstatistik durch die Finanzverfassung vorgegeben werden sollten.

Der Bund fordert, Sanktionen für die Nichteinhaltung von Vorgaben vorzusehen und eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers, für den Bereich der Finanzstatistik einheitliche Richtlinien für alle Gebietskörperschaften zu treffen.

Als ausreichend sehen Teile des Ausschusses 10 die bestehenden Rahmenbedingungen in der Finanzverfassung bezüglich der Vorschriften zur Erstellung der Rechnungsabschlüsse an.

Die Gemeinden regen eine Verrechtlichung des VR-Komitees in der Finanzverfassung an.

Demgegenüber wird teils die Auffassung vertreten, dass sich die Tätigkeit des VR-Komitees insofern nicht bewährt hat, als die VRV heute grundsätzliche Schwächen aufweist. Eine umfassende Adaptierung der VRV steht aus. Länder und Gemeinden fordern, bei jeder Änderung ein Einvernehmen herzustellen.

Bei der Adaptierung müsste es um die Anpassung der Rechnungslegungsvorschriften an die Konzepte eines modernen öffentlichen Managements, an die wirtschafts- und finanzpolitischen Vorgaben in der EU und um die Verknüpfung von haushaltsrechtlichen mit organisatorischen Vorschriften, etwa dem Beispiel des Bundeshaushaltsrechts folgend (Flexibilisierungsklausel), gehen.

Weiters wird teilweise angemerkt, dass die VRV 1997 auf einer Ermächtigung in der Finanzverfassung beruht, die sich lediglich auf die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse, nicht aber auf Inhalte, bezieht. Inhaltlich weiterreichende Vorschläge, die in einer verbindlichen Norm (modernisierte VRV) für Länder und Gemeinden vorgegeben werden, wären entsprechend zu vereinbaren.

X) Abgaben

Ausgangslage

Die bestehende Finanzverfassung enthält eine Gliederung der Abgaben nach der Ertragshoheit in staatsrechtliche Abgabentypen. Eine nähere Definition des Begriffs Abgabe ist nicht enthalten.

Auf die Diskussion unter Punkt IV.1. (Parität) wird hingewiesen.

Beratungsverlauf und Ergebnis

- 1) Einigkeit besteht dahingehend, dass der Begriff „Abgabe“ nicht näher als bisher in der Finanzverfassung zu definieren ist.
Die Begriffe „Steuern“ und „Gebühr“ sind nicht in die Finanzverfassung aufzunehmen; sie sind durch die Rechtsprechung ausreichend bestimmt.
- 2) Eine Bereinigung und Verminderung der Abgabentypen wird angeregt.

Demnach soll der Typus „gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand“ entfallen.
- 3) Teilweise wird vorgeschlagen, den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, gemeinsame Zuschlagsabgaben auf Bundesabgaben (Ertragssteuern und Lohnsteuer) vorzusehen, wobei ein Gremium (z.B. Bundesrat, Landeshauptleutekonferenz) bundeseinheitlich die Zuschläge festlegt.
Dadurch soll die Steuerautonomie der Länder erhöht und der Föderalismus gestärkt werden.

Dieses Gremium sollte die nachteilige Wirkung eines Steuerwettbewerbes hintanhaltend, da die Einheitlichkeit der Zuschläge einen standortschädlichen Steuerwettbewerb verhindert.

Anstelle von einheitlichen Zuschlägen wurde teilweise auch die Auffassung vertreten, dass sich der Steuerwettbewerb durch Einziehen von Bandbreiten bei den Zuschlägen vermeiden ließe.

Jedenfalls aber sind derartige einheitliche Zuschläge insbesondere zu den ertragsbezogenen Steuern und zur Lohnsteuer aus der Sicht einiger Ausschussmitglieder geeignet, die Steuerautonomie der Länder und damit einhergehend den Grundsatz der Accountability und der Transparenz – zwei wichtige Grundsätze von Good Governance – zu stärken.

Von den Ländern wird dieser Vorschlag abgelehnt.

Die Vertreter der Grünen und des Bundes regen die Übertragung von gewissen Abgaben in die Kompetenz der Länder an, z.B. Grundsteuern; zusätzlich von den Vertretern der Grünen: Ressourcensteuern, motorbezogene Versicherungssteuer.

Teilweise wird angeregt, österreichweit einheitliche Zuschlagsabgaben auch für Gemeinden vorzusehen.

- 4) Der Ausschuss 10 verständigt sich darauf, dass verfassungsrechtliche Grundlagen für eine einheitliche Abgabenordnung nach dem Muster der Bundesabgabenordnung für Bund, Länder und Gemeinden zu schaffen sind.

Es wird im Ausschuss 10 aber darauf hingewiesen, dass die legislative Umsetzung einer intensiven Beratung unter Einbindung der Länder und Gemeinden bedürfen wird.

XI) Mitwirkungsrechte der Gebietskörperschaften bei der Gesetzgebung anderer

Derzeit sieht die Finanzverfassung ein besonderes Verfahren für den Fall eines Einspruchs der Bundesregierung gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage über Landes- oder Gemeindeabgaben im § 9 F-VG 1948 vor.

Zum Teil (Länder) besteht die Meinung, dass dem Bund bei Landes- und Gemeindeabgaben kein Einspruchsrecht zukommen soll.

Dem Bund soll nach teilweiser Auffassung für den Fall, dass die Steuerhoheit der Länder ausgedehnt wird, aus föderalistischen Überlegungen kein Einspruchsrecht zukommen.

Zum Teil besteht die Auffassung, dass bei Abgabengesetzen generell einer anderen Gebietskörperschaft kein Einspruchsrecht zukommen soll.

Zum Teil wird die Ansicht vertreten, dass dies nur bei Abgaben, die ausschließlich einer Gebietskörperschaft zukommen, gelten soll.

Zum Teil besteht die Meinung, dass die bestehende Regelung im § 9 F-VG 1948, der ein Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Landes- bzw. Gemeindeabgabengesetze sowie eine Befassung des sog. 26er Ausschusses des Nationalrates vorsieht, im Grunde bestehen bleiben soll.

Teilweise wurde die Neugestaltung des 26er Ausschusses angeregt, z.B. durch die Bildung eines eigenen Gremiums, in dem alle Gebietskörperschaften vertreten sind.

XII) Transfers

Die bestehende Finanzverfassung sieht als ergänzende Regelung über die Kostentragung die Möglichkeit von Transfers bzw. Finanzzuweisungen vor.

Von den Experten Univ.Prof. Dr. Wilfried Schönböck (TU Wien) und Hon.Prof. Dr. Helfried Bauer (KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung) wurden die wichtigsten Ergebnisse der Studie „Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen“ (Kurzfassung siehe Anlage 10) präsentiert.

Mit der Studie wurden verschiedene Ziele verfolgt:

- Die qualitative Aufarbeitung der komplexen Transferbeziehungen der Gemeinden in maßgeblichen Aufgabenbereichen und im Rahmen des Finanzausgleichs;
- Darstellung der funktionspezifischen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden sowie aller weiteren aufgabenspezifisch relevanten öffentlichen Rechtsträger vor dem Hintergrund der länderspezifischen Rahmenbedingungen;
- möglichst differenzierter Ausweis der funktionspezifischen finanziellen Verflechtungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern.

Ausgehend von einer Darstellung der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer theoretischen Betrachtung der Transfers werden die Transferverflechtungen dargestellt, zum einen im Finanzausgleich (sekundärer und tertiärer Finanzausgleich) und zum anderen in ausgewählten Aufgabenbereichen (Pflichtschulen, Sozialhilfe, Krankenanstalten, Siedlungswasserwirtschaft).

Die Autoren der Studie kommen zu dem Schluss, dass die Transferströme äußerst komplex sind und zudem eine erhebliche begriffliche Verwirrung herrsche. Je intensiver die Transferverflechtungen ausfallen, desto höher sind die Transaktionskosten, die aus der Gestion der Transferzahlungen resultieren (ca. 10 bis 20 Prozent der in Frage stehenden Beträge). Die mit den Transfers einhergehenden Umverteilungsaspekte werden derzeit nicht sehr explizit gemacht. Es bestehe daher die Notwendigkeit einer gesamthaften Betrachtung.

Aus den in der Studie dargestellten Kofinanzierungsbeispielen ergeben sich nach Ansicht der Autoren folgende Erkenntnisse:

- Konnexität:
Der Grundsatz der Konnexität wird im Zeitablauf immer stärker gefährdet; im Verhältnis Länder/Gemeinden wird die Kofinanzierung vor allem durch landesgesetzliche Bestimmung definiert (aber nicht paktiert). Die aus den Kofinanzierungen in beide Richtungen fließenden Transferströme gehen per Saldo zunehmend zu Lasten der Gemeinden. Damit wird auch die Rechenschaftslegung über eingehobene Abgaben und erbrachte Leistungen gegenüber BenutzerInnen, SteuerzahlerInnen und gegenüber der Wirtschaft erheblich erschwert (Verletzung des Prinzips der Accountability, einem wichtigen Grundsatz von Good Governance).

Die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften sollten im Sinne des Konnexitätsgrundsatzes abgebaut und durch Aufgabenreformen ersetzt werden.

- Zielorientierung:
Die konkreten Transfers müssen den jeweiligen Zielen (allokative Ziele, distributive Ziele) der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben dienen. Es zeigt sich aber, dass aufgrund der vielfachen Verflechtungen der allokative Zweck der Transfers verloren geht. Die Transferströme wären daher zu reduzieren und auf eine klare - überprüfbare - Zielerreichung auszurichten.
- Ausgleichsprinzip:
Dringend geboten erscheint ein sorgfältiges Abwägen der häufig widersprüchlichen Ziele der Wachstumsförderung mit jenen der Umverteilung zwischen Finanzstarken und Finanzschwächeren. Das Ziel der Wachstumsorientierung erscheint gefährdet. Bei der jetzigen intensiven Verflechtung lässt sich ein zielgerichteter Ausgleich nicht erkennen. Die Finanzierungsproblematiken von Gemeinden sind grundsätzlich über dauerhafte Einnahmen (insbesondere Abgaben) zu lösen, Transfers von den Ländern an die Gemeinden sollen der Feinsteuerung dienen.

Für die Gestaltung von Transfers bedürfe es daher einer Reihe von Grundsätzen:

- verstärkte Zielorientierung von Transfers
- Erhöhung der Transparenz durch regelmäßige Evaluierungen vor einer allfälligen Verlängerung
- Schaffung von selektiven Anreizen zu einem effizienten Mitteleinsatz, insbesondere für regionale und gesamtwirtschaftliche Ziele
- Minimierung der Transaktionskosten.

Diese Grundsätze finden teilweise die Zustimmung des Ausschusses 10.

Gegen die Studie wird eingewendet, dass es zu keinen Lastenverschiebungen von den Ländern zu den Gemeinden kommt. Es steigen zwar im Bereich Gesundheit und Soziales, auch auf Grund der Deckelung der Finanzierungsbeiträge der Sozialversicherungsträger, die Ausgaben der Länder und Gemeinde wesentlich stärker an als die Ertragsanteile sich erhöhen, jedoch trifft dies die Gemeinden und die Länder gleich.

Dass mittels Landesgesetzgebung die Kosten verschoben werden, wird teilweise ebenfalls bestritten.

Die Gemeinden werden in der Regel auch vor Erstellung der Landesgesetze eingebunden. Auch in Zukunft soll die Kofinanzierung mittels landesgesetzlicher Bestimmungen geregelt werden.

Die Transparenz hinsichtlich der Ausgaben ist bei den einzelnen Gebietskörperschaften, wo die Leistungen tatsächlich erbracht werden, gegeben.

Eine Abschwächung des Ausgleichsprinzips zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden wird finanzschwächere Regionen in noch größere Schwierigkeiten bringen und die Problematik der finanzschwachen Gemeinden noch zusätzlich verschärfen.

Dazu wurde teilweise (Bund, Gemeinden, Grüne) argumentiert, dass die Auffassung, es komme zu keinen Lastenverschiebungen von den Ländern zu den Gemeinden, den Ergebnissen der Finanzstatistik widerspricht. Dort ist vielmehr festzustellen, dass es zu

einem Finanzmittelabfluss von den Gemeinden zu den Ländern kommt. Diese Finanzierung der regionalen Ebene durch die kommunale Ebene hat sich sogar in den letzten Jahren massiv verstärkt.

Hinsichtlich der Regelung von Kostenbeiträgen der Gemeinden wird von diesen Ausschussmitgliedern unterstrichen, dass die zwischen Bund und Ländern geltenden Regelungen betreffend den Finanzausgleich auch für die Beziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden angewendet werden sollten (Parität).

Weiters schlägt der Ausschuss 10 einvernehmlich die Zurückdrängung der Mittelaufteilung über Transfers vor, um die bestehende Vielzahl der Zahlungsströme überschaubarer zu gestalten. Dazu wurde teilweise gefordert, den bestehenden Umfang der Transfers bei der künftigen Aufteilung der Ertragsanteile zu berücksichtigen. Teilweise wurde die Einschränkung zugunsten einer erweiterten Steuerhoheit der Länder gefordert.

Von einigen Mitgliedern des Ausschusses 10 wird die Ansicht vertreten, dass aufgrund der Erkenntnisse der Studie eine Reflexion der bestehenden Aufgabenverteilung, also eine Aufgabenreform, notwendig sei. Die von den Experten gemeinsam mit Ass.Prof. Dr. Johann Bröthaler verfasste Studie wurde auch dem Ausschuss 5 zur Kenntnis gebracht, da sie wegen darin erfolgten Aufstellung der bestehenden Zahlungsströme wichtige Informationen zu Fragen der Aufgabenfindung und der Kompetenzen bietet. Teilweise wurde angeregt, eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Ausschüsse 5 und 10 mit dem Ziel der Klärung der Aufgabenverteilung und der damit verbundenen Finanzierung der Aufgaben einzusetzen.

Einverständnis herrscht, dass die Unterscheidung zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen entfallen soll. Die Schlüsselzuweisungen können gestrichen werden, grundsätzlich wird aber die Notwendigkeit von Transfers, insbesondere von Bedarfszuweisungen, als Instrument der Feinsteuerung nach den obigen Grundsätzen gesehen.

Der Städtebund und die Vertreter der Grünen regen an, vermehrt die Anreizfunktion von Transfers zur Förderung der Kooperation zwischen den Gemeinden zu nützen.

Zweckgebundene Zuweisungen sollen jedenfalls beibehalten werden, wobei jeweils geeignete Vorgaben vorzusehen sind, um die zweckmäßige Verwendung und die Umsetzung der vorgesehenen Ziele entsprechend überprüfen und evaluieren zu können.

XIII) Kreditwesen

Die Finanzverfassung regelt in § 14 F-VG 1948, dass die Aufnahme von Anleihen und Darlehen durch die Landesgesetzgebung zu erfolgen hat. Dem Bund steht dabei ein Mitwirkungsrecht zu.

Der Bund regt an, dem Bundesgesetzgeber eine Bedarfskompetenz im Bereich der Vermögens- und Schuldenverwaltung zur Unterstützung insbesondere der Gemeinden, v.a. bei Fremdwährungskrediten, einzuräumen.

Länder und Gemeinden sehen keine Notwendigkeit für solche Regelungen.

XIV) Leistungs- und Kostenrechnung

Im Ausschuss 10 wird vorgeschlagen (Bund, Grüne), die Einführung von Public Management Methoden (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) im Rechnungswesen vorzuschreiben und eine Kompetenz des Bundes für eine einheitliche Leistungs- und Kostenrechnung vorzusehen.

Demnach soll eine regelmäßige Evaluierung und verbesserte Steuerung der Leistungen, insbesondere durch die Vorgabe von Zielen und die Verwendung von Kennzahlen, erreicht werden.

Die Länder hingegen schlagen vor, dass derartige bereits bestehende Länder- und Gemeindeinstrumente den Ländern autonom überlassen und nicht behindert werden sollten.

Dabei ist tunlichst die Einheitlichkeit der Leistungs- und Kostenrechnung anzustreben.

Es wird dabei zu beachten sein, die Kennzahlen überschaubar zu gestalten, damit eine Steuerung nicht verunmöglicht wird.

XV) Globalbudgetierung

Dieses Thema betrifft die bundesinterne bzw. länderinterne Verrechnung bzw. Budgetierung und berührt daher nicht die Finanzverfassung.

Grundsätzlich wird die Einführung des Instruments des Globalbudgets auf einfachgesetzlicher Ebene vom Ausschuss 10 positiv beurteilt.

Das Thema wurde vom Ausschuss 6 – Reform der Verwaltung – herangetragen.

Mit Schreiben des Präsidiums vom 16. Juni 2004 wurde das Thema des „öffentlichen Haushaltswesens“ an den Ausschuss 10 verwiesen. Der Ausschuss 10 wird sich daher noch eingehender mit dieser Frage und dem Thema Globalbudgetierung auseinandersetzen.

Die Beiträge des Bundesministeriums für Finanzen sind eingebracht und werden mit den noch zu erwartenden Beiträgen der anderen Mitgliedern gemeinsam mit den bereits festgehaltenen Ergebnissen des Ausschusses 6 im Herbst diskutiert – siehe Anlage 20/1-4 und Anlage 27.

XVI) Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Ausbau der Rechtsstellung „Stadt mit eigenem Statut“ (Verweis von Ausschuss 3 – Staatliche Institutionen)

- 1) Einvernehmen besteht, dass die interkommunale Zusammenarbeit, auch über Ländergrenzen, grundsätzlich durch die Finanzverfassung ermöglicht und unterstützt werden soll.

Interkommunale Zusammenarbeit soll auch über Länder- und Bezirksgrenzen hinweg forciert und durch Anreize gefördert werden.

Die Finanzverfassung sollte die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür schaffen.

- 2) Der Ausbau der Rechtsstellung „Stadt mit eigenem Statut“ bzw. dessen Finanzierung ist nicht eigens im Abschnitt „Finanzverfassung“ zu regeln, sondern im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zu sehen.

XVII) Nicht-territoriale Selbstverwaltung (Verweis von Ausschuss 7 – Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen)

Im Ausschuss 10 besteht Einvernehmen, dass die Finanzierung der nicht-territorialen Selbstverwaltung, z.B. Kammern, nicht in der Finanzverfassung geregelt werden soll, da diese sich auf die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften beschränkt. Eine Ausweitung des Wirkungsbereiches der Finanzverfassung wird nicht befürwortet.