

Peter Bußjäger
(Herausgeber)

**Finanzausgleich und
Finanzverfassung
auf dem Prüfstand**



Institut für Föderalismus

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 99

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

Peter Bußjäger
(Herausgeber)

**Finanzausgleich und
Finanzverfassung
auf dem Prüfstand**

Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand

von
Peter Bußjäger
(Herausgeber)



BRAUMÜLLER

Zitiervorschlag: *Bußjäger, Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand* (2006) [Seite]

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2006 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 3-7003-1589-9
ISBN: 978-3-7003-1589-6

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sind in jedem dezentralisierten System von enormer politischer Bedeutung. Die Verteilung finanzieller Mittel ist stets ein politischer Machtfaktor.

In föderalisierten Systemen, in denen neben der zentralen Ebene des Staates auch die regionalen Träger von Gesetzgebungshoheit als eigenständige Akteure auftreten, gewinnt das System, nach welchen Besteuerungsrechte und Steuererträge verteilt werden, besondere Brisanz. Es ist offenkundig, dass Entitäten, die über keinen finanziellen Spielraum verfügen, keine eigenständige Politik betreiben können.

Das Institut für Föderalismus hat sich in seinem am 25. November 2005 in Linz abgehaltenen Seminar „Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand“ diesen Fragen gewidmet. Dabei sollte auch der Blick über die österreichischen Grenzen hinweg nicht zu kurz kommen: Institutsdirektor Peter Bußjäger setzte sich daher in seinem Beitrag „Modelle der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im europäischen Vergleich“ mit der Frage auseinander, wie in anderen Staaten Europas subnationale Einheiten finanziert werden.

Dem österreichischen Finanzausgleich widmete sich Gerhard Lehner, Linz, in seinem Beitrag über „Die Bewertung des Finanzausgleichs 2005 – 2008 aus finanzwissenschaftlicher Sicht“.

Zur immer wieder diskutierten Frage der Steuerautonomie referierte Gisela Färber, Speyer, zu „Chancen und Grenzen von Steuerwettbewerb in der Europäischen Union“. Giovanni Biaggini, Zürich, rundete den Blick ins Ausland mit seinem Beitrag „Der neue Finanzausgleich in der Schweiz“ ab. Hans-Georg Ruppe, Graz, untersuchte abschließend die „Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht“.

Der vorliegende Tagungsband enthält die Druckfassung der bei dieser Tagung gehaltenen Referate. Das Institut für Föderalismus bedankt sich bei den Referenten dafür, dass sie eine zeitgerechte Drucklegung ermöglicht haben und hofft, mit dem vorliegenden Band der Diskussion neue Impulse verleihen zu können.

Innsbruck, im Mai 2006

Peter Bußjäger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
 Begrüßung durch Institutsdirektor Dr. Peter Bußjäger	1
Eröffnung durch Landeshauptmann Dr. Josef Pühringer	3
 Peter Bußjäger „Modelle der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im internationalen Vergleich“	9
 Gerhard Lehner „Der Finanzausgleich 2005 - 2008“	33
 Giovanni Biaggini „Der neue Finanzausgleich in der Schweiz“	55
 Diskussion	77
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger	77
Prof. Dietmar Pilz	77
Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe	78
Univ.Prof. Dr. Giovanni Biaggini	78
Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner	81
HR Dr. Walter Starlinger	83
Univ.Prof. Dr. Giovanni Biaggini	84
Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner	85
Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger	85
 Gisela Färber „Chancen und Grenzen von Steuerwettbewerb in der Europäischen Union“	87
 Hans Georg Ruppe „Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht“	109

Diskussion	119
Univ.Doiz.Dr. Peter Bußjäger.....	119
Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner	119
Prof. Dietmar Pilz.....	120
Prof. Dr. Gisela Färber	121
Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe	124
Prof. Dietmar Pilz.....	125
Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe	125
Prof. Dr. Gisela Färber	126
Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe	126
Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger.....	127
Verzeichnis der Referenten.....	129
Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer.....	130

Institutsdirektor Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger

Sehr geehrter Herr Landeshauptmann, meine Damen und Herren!

Ich darf Sie zu unserer heutigen Veranstaltung „Finanzverfassung und Finanzausgleich“ auf dem Prüfstand begrüßen. Ich darf unter den Teilnehmern auch den aus Salzburg angereisten Herrn Landeshauptmann-Stellvertreter Othmar Raus begrüßen, herzlichen Dank für Ihr Kommen. Ich freue mich auf eine interessante Veranstaltung.

Eine kleine Änderung im Programm war leider erforderlich, weil Herr Professor Helmut Kramer schwer erkrankt ist und uns gestern absagen musste. Wir werden daher das Programm insoweit umstellen, als Herr Professor Biaggini, der für den Nachmittag vorgesehen war, an die Stelle von Herrn Kramer treten wird. Das Programm wird sich daher am Nachmittag etwas reduzieren, so schade es natürlich um den inhaltlichen Beitrag ist.

Sehr geehrter Herr Landeshauptmann, ich bedanke mich, dass wir als Institut für Föderalismus hier in Oberösterreich zu Gast sein dürfen und darf Sie um Ihre einleitenden Worte bitten.

Landeshauptmann Dr. Josef Pühringer, Oberösterreich

Lieber Kollege Raus aus Salzburg, wir freuen uns dass du hier bist. Lieber Herr Professor Lehner, wir haben erst gestern bei einer Pressekonferenz das gemeinsame Vergnügen gehabt, bei der er streng unser Budget durchleuchtet hat. Lieber Freund Bußjäger, Herr Landesamtsdirektor-Stellvertreter Hofrat Mayer, meine sehr geehrten Damen und Herren, insbesondere auch aus den anderen Bundesländern, herzlich willkommen in Oberösterreich.

Ich begrüße Sie zu diesem Seminar des Instituts für Föderalismus, dem das Land Oberösterreich ja als Mitglied angehört, sehr gerne in unserem Haus. Ich bitte um Verständnis, dass ich nur relativ kurz anwesend sein kann, nicht weil mich die Sache nicht interessieren würde, aber ich habe ab 10.00 Uhr einen Gast, nämlich Herrn Vizekanzler Gorbach bei uns. Es geht dabei heute um die Eröffnung des neuen Bahnhofes in Wels, um die morgige Eröffnung, um die Unterzeichnung einer Vereinbarung über den Bau des Westrings und um Finanzierungen der ASFINAG. Ich bitte um Verständnis, dass ich meinen Kalender umstellen musste.

Die Tagung ist deswegen besonders interessant, weil das Institut mit dem Finanzausgleich und der Finanzverfassung etwas macht, was man heute üblicherweise tut. Man nennt es in der Wirtschaft Benchmark, im Sport nennt man es spionieren. Mal zu schauen, wie gut ist die Lösung im Vergleich, im Vergleich mit den Herausforderungen die sich weiter stellen, im Vergleich mit den konkreten Daten und Fakten. Ich glaube, dass wir beim letzten Finanzausgleich nicht zuletzt auch durch die exzellente Beratung von Herrn Professor Lehner für die Länder ein relativ gutes Ergebnis erreicht haben. Sowohl was die Finanzmittelaufstockung anlangt als auch was Veränderungen in der Krankenanstaltenfinanzierung anbelangt. Ganz offen, wenn wir das nicht zusammengebracht hätten, wären wir in den letzten zwei Jahren in erhebliche Probleme bei der Budgetierung geraten. Ich habe ja anlässlich des Budgets nachgewiesen, dass die Budgets der letzten 6 Jahre einen Einnahmenezuwachsrahmen im Schnitt von 0,7% hatten und wie man in Jahren, wo der Einnahmenezuwachs 0,7% beträgt, Budgets erstellen soll, wo man Bereiche hat, die zwangsweise über 5% wachsen, ist sehr schwierig. Wenn ich an den Bereich Soziales denke, wenn ich an die Spitäler denke, wenn ich an manche Bereiche der Bildung denke, wo man Verträge und Finanzvereinbarungen hat, die vorgegeben sind, dann ist es extrem schwierig. Daher hat uns der Finanzausgleich hier ein wenig geholfen. Wir hatten in der Spitalsfinanzierung in den letzten zwei

Jahren eine Verschnaufpause. Die erste Verschnaufpause bei den laufenden Kosten, nicht bei den Investitionen. Die erste Verschnaufpause hat uns die Erhöhung der Pensionen und der Krankenversicherungsbeiträge bei den Pensionisten beschert, mit zweimal 0,5%. Dies hat den Anteil der Kassen erhöht und die Veränderungen, die wir im Finanzausgleich herbeigeführt haben, tragen dazu bei, dass wir zumindest bei den Abgangskosten wieder auf dem Niveau von 2003 sind. Das ist relativ hoch und wir sehen, dass es ab 2006 wieder steil anwächst, wenn auch auf einem etwas gesenkten Niveau. Für die Länder war es wichtig, hier sowohl bei den Krankenanstalten als auch beim Budget selber einen kleinen Erfolg zu erreichen. Das gilt auch für die Gemeinden, weil wir ja so was wie kommunizierende Gefäße haben.

Man darf natürlich nicht übersehen, dass am Tag nach dem Abschluss des Finanzausgleiches das Aushöhlen des Finanzausgleiches wiederum beginnt, denn jede zweite Gesetzesvorlage, die vom Bund kommt, hat irgendwo Mehrkosten auch für die Länder inkludiert. Wir wissen, dass etwa, wenn es so gekommen wäre, das neue Spitalstrukturgesetz, das uns zur Begutachtung vorgelegt wurde, die Mehreinnahmen aus der Spitalsreform mit einem Schlag egalisiert hätte. Es ist nicht so gekommen, weil wir uns gewehrt haben und weil wir durch den Konsultationsmechanismus auch die Möglichkeit des Wehrens haben. Daher wird es eine ganz wichtige Aufgabe der Finanzverfassung in der Zukunft sein, dass man das, was man jetzt mit dem Konsultationsmechanismus in der Lage ist zu machen, stärker in die Verfassung hineinbringt, dass eine Gebietskörperschaft nicht relativ beliebig die anderen Gebietskörperschaften belasten kann. Dazu kommt noch vom letzten Finanzausgleich, was ich als einen wirklichen Erfolg halte, dass wir nicht mehr bei den einzelnen Steuern mit tausendstel Prozentpunkten beteiligt sind, sondern dass es einen einheitlichen Schlüssel gibt. Nach einer ersten groben Analyse wird dieser einheitliche Schlüssel den Ländern über den Ertrag aus dem Finanzausgleich hinaus noch eine Kleinigkeit bringen. Natürlich kann es auch Jahre geben, wo uns der einheitliche Schlüssel benachteiligt, das ist keine Frage. Aber grundsätzlich glaube ich, dass er uns unterm Strich nicht schadet, sondern ein Vorteil für uns ist. Es kann den Fall geben, dass gerade Steuern, bei denen wir überproportional beteiligt wurden, überproportional wachsen. Das ist aber eher nicht anzunehmen, aber rein theoretisch gibt es diese Möglichkeit. Ich weiß, dass es beim Bund für den nächsten Finanzausgleich auch die Bestrebungen gibt, die Bedarfszuweisung und die zweckgebundenen Zuwendungen in den allgemeinen Schlüssel hineinzubringen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen ist das prinzipiell vorweg nicht abzulehnen. Die Frage ist, was angeboten wird, denn die Bedarfszuweisung

gen sind jener Bereich, der bei uns im Vergleich zu den Ertragsanteilen überproportional wächst. Das könnte nur in einer Mehrjahresrechnung ermittelt und hier übertragen werden. Ich warne davor, dass wir uns da allzu schnell auf etwas einlassen, denn dort geht es auch um relativ viel Geld und da werden die Länder auf der Hut sein müssen. Um viel Geld geht es auch im gesamten Bereich der Lehrerbesoldung. Ich möchte in die Debatte auch die Forderungen der Landeshauptleutekonferenz von der letzten Sitzung hinsichtlich der Aufstockung auf 700 Integrationslehrer, die mittlerweile zu 300 geworden sind, und die 300 sind angeblich de facto zugesagt, einbringen. Ich habe gestern ein Gespräch mit dem Herrn Bundeskanzler gehabt, der sagt, dass dies wahrscheinlich kommen dürfte. Ich möchte auch berichten, dass von den verschiedenen Interessensgruppierungen, die uns treiben, die 300 Lehrer als nicht ausreichend angesehen werden. Wir haben ein paradoxes System, immer weniger Kinder, immer mehr Lehrer im Verhältnis auf die wenigen Kinder. Wenn wir uns, was der Bund einmal beabsichtigt hat, mit 10% an den Lehrerkosten beteiligen, wenn wir uns da auf irgendetwas einlassen und die Tür nur einen Spalt öffnen, dann fürchte ich hier eine schlimme Entwicklung. Das ist auch der Grund, warum ich mich im Land gegen derartige Anträge, Reserve aus eigenen Mitteln zu finanzieren, vehementest wehre, weil ich fürchte, dass das dann ein Selbstläufer wird, und wir in 5 oder 6 Jahren Teil der Lehrerbesoldung sind, wie das in zwei Ländern der Republik eigentlich still und leise schon geschehen ist. Ich sehe hier einfach keine Möglichkeit, dass die Länder in einem laufenden Finanzausgleich solche Dinge übernehmen. Wir haben einen Finanzausgleich abgeschlossen, da gibt es Pflichten und da gibt es Einnahmen, und da kann ich nicht während der Periode einseitig Veränderungen vornehmen. Ich glaube, dass hier die Länder sehr auf der Hut sein müssen.

Beim nächsten Finanzausgleich werden – so wie bei diesem – auch jene Aufgaben, die überdynamisch wachsen, die ganz entscheidende Rolle sein. Wir gehen im Bereich des Sozialen und der Gesundheit, nicht zuletzt auch aufgrund der Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung, auf ganz schwierige Entwicklungen zu. Beim Sozialen sagen mir die Experten: „Wir haben eine Budgetvereinbarung auf 6 Jahre, dass das Soziale automatisch um 7% erhöht wird“. Das ist ein riesiger Betrag, in Zahlen ausgedrückt ist das jetzt in Oberösterreich ungefähr 35 Mio Euro jährlich, das sind 500 Mio Schilling, das müssen Sie sich mal vorstellen. Mir sagen aber die Experten auch, in einer Langzeitrechnung wird aufgrund der Bevölkerungsveränderung der 7% Satz zu niedrig sein. Das ist in Zeiten, bei denen auf der Einnahmenseite +1% oder -0,2% stehen, geradezu eine Drohung. Bei den Spitälern haben wir in Oberösterreich –

wer zu wenig Streitpotenzial in den Ländern hat, dem kann ich das nur empfehlen – eine Spitalsreform durchgeführt, die die Spitalkostenentwicklung bis zum Jahr 2008, sagen wir am Endpunkt, um 75 Mio Euro jährlich dämpft. 75 Mio Euro können Sie im Verhältnis setzen zu 1,6 Mrd Euro Ausgaben bei den Spitälern, es ist etwas, aber es wird uns eine Dämpfung ab 2008 bringen, dass das Anwachsen des Nettobeitrages des Landes und der Gemeinden um 1% niedriger ist. Ich befürchte, dass auf dem Sektor noch einige heilige Kühe geschlachtet werden müssen. Es ist in jedem Land gleich, dass wir zu viele Standorte haben, dass aber niemand einen Standort anrühren kann oder will. Wir werden dort, das prophezeie ich, wahrscheinlich noch zu meiner Zeit als Landeshauptmann, fürchte ich, an Plafonds anstoßen, die man schwer überwinden kann, weil die lokale Politik natürlich ganz andere Prioritäten hat als eine zentral organisierte Gesundheitspolitik. Wir könnten mit weniger Standorten dieselbe Qualität für die Bürger gewährleisten. Ich sehe auch im Bereich der Kinderbetreuung, der Schule, der Bildung rasant ansteigende Bereiche.

Zum letzten Punkt: Ich sehe im aktuell diskutierten Gesetz, mit dem der öffentliche Nahverkehr den Ländern übertragen werden soll, auch Gefahren, dass wir uns auf etwas einlassen und dann größere Anteile, wie ohne dies jetzt schon aus dem Landesbudget zu berappen haben werden. Ich kann nur dazu sagen, wie ich in die Regierung gekommen bin, war ich Referent für den öffentlichen Verkehr, das war im Jahr 1987 bis zum Jahr 1995. Damals hatte die SPÖ das Verkehrsrecht und die Verkehrssicherheit, ich war für den Straßenbau und den öffentlichen Verkehr zuständig. Im Budget hatten wir 500.000 – bitte aufpassen Schilling – für den öffentlichen Verkehr drinnen. Das waren ein paar Förderungen für Pendlerwartehäuschen entlang der Schiene und ein paar solche Geschichten, aber alles andere war Bundessache und Bundesbahnsache. Heute beträgt das Budget des Landes für den öffentlichen Verkehr, durch eingegangene Verpflichtungen aufgrund von Dienstleistungsverträgen mit der Postbus-AG, mit der Bahn, oder wo wir uns durch gescheitete Gesetze mit 20% im Regionalverkehr verpflichtet haben, durch freiwillige Verpflichtungen für Bahnmaßnahmen etc, 85 Mio Euro im Schnitt der letzten 3 Jahre. Vor 15 Jahren waren es 500.000 Schilling, heute sind es 85 Mio Euro. So haben sich diese Dinge entwickelt. Daher sehe ich auch, obwohl jetzt der Bund auf den ersten Blick ein verbessertes Angebot gemacht hat, was den Ökobonus anlangt oder die Verträge anlangt, momentan keine Chance das anzunehmen. Ich bin sehr für die Verlängerung der Bundesstraßen, weil ich acht Jahre Baureferent war und weiß, wie einem die Hutschnur gegangen ist, wenn man wegen einem Kreisverkehr drei mal nach Wien fahren musste, weil die

Planer in Wien irgendetwas finden haben müssen um den Beweis zu liefern, dass sie gescheitert sind wie meine Planer in der Baudirektion. Das ist jetzt Gott sei dank weg, aber Faktum ist, dass wir bei den Bundesstraßen aus dem Landesbudget etwas drauflegen, weil wir den Druck nicht aushalten, weil wir mit dem Tempo bauen müssen, das die Bürger verlangen. Früher haben wir uns auf Wien ausgedet und haben gesagt: „Geht leider nicht“. Jetzt sind wir selber in der Verantwortung, und was machen wir, jetzt legen wir Geld dazu, und ich fürchte beim öffentlichen Verkehr wird das genauso. Wir halten dann den Druck nicht aus, und wir werden sukzessive Gelder dazulegen.

Das heißt, der Finanzausgleich wird auch beim nächsten Mal eine spannende Angelegenheit werden, und ich hoffe, dass unsere Fachbeamten, die ja von allen Ländern zahlreich vertreten sind, aus dem heutigen Seminar viele gute Anregungen mitnehmen, damit sie uns in der Finanzpolitik auch in den nächsten Jahren bestmöglich beraten können und auch bei den Auseinandersetzungen mit dem Bund gut gewappnet sind. Ich begrüße alle noch einmal ganz herzlich in Oberösterreich und wünsche dem Seminar einen guten Verlauf.

Modelle der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im internationalen Vergleich

1. Einleitung: Grundbegriffe der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs

Die Verteilung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen Ebenen des Staates zur Erfüllung der Staatsaufgaben ist eine der zentralen Herausforderungen eines jeden politischen Systems. Sie stellt sich in jedem dezentralisierten System, ob es sich um einen Bundesstaat handelt oder um einen Staat, der lediglich in (Selbst-)Verwaltungssprengel untergliedert ist, im Prinzip gleichermaßen. Diese Verteilung der finanziellen Mittel bedeutet freilich für ein föderales System auf Grund der in der Regel stärkeren Position der Akteure in den Gliedstaaten die größere Anstrengung.

Ein Finanzausgleich ist unter dem Gesichtspunkt des Rechts deshalb erforderlich, weil auf Grund der ungleichen Verteilung des Einkommens der verschiedenen Ebenen des Staates, verschiedene sonst nicht in der Lage wären, ihre Aufgaben zu erfüllen. Unter ökonomischen Gesichtspunkten verfolgt er im Wesentlichen drei Aufgaben, nämlich Allokation und Distribution knapper Ressourcen sowie Stabilisierung der Wirtschaft und des Haushaltes staatlicher Träger.¹ Diese Ziele sind gemeint, wenn der Finanzausgleich beispielsweise einer ökonomisch optimaleren Verteilung der Abgabenerträge, des Ausgleichs von Lasten, der Herstellung gleichwertiger(er) Lebensverhältnisse und der Einhaltung von Stabilitätszielen dienen soll.

Der Natur föderaler Systeme entspricht es, dass die Grundregeln der Verteilungsmechanismen verfassungsrechtlich festgelegt sind, weil es sich um eine Angelegenheit der Gesamtstaatsverfassung im Sinne Kelsens² handelt, was diesen Bestimmungen auch eine erhöhte Bestandskraft vermittelt.

1 *Renzsch*, Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität, in: Büttner (Hg), Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa (2000) 39.

2 Siehe dazu *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht (2004) 296.

Die Finanzverfassung eines Staates regelt daher die Kostentragungsregelungen der einzelnen Ebenen des Staates für die Erfüllung ihrer Aufgaben, die Verteilung der Kompetenzen zur Einhebung von Steuern und stellt die Grundregeln eines Finanzausgleichs zwischen diesen Ebenen auf.

Die wichtigsten Instrumente³ sind

- die Verteilung der Abgabenhoeheit, worunter das Recht verstanden wird, eigene Abgaben gesetzlich zu regeln und zu erheben,
- die Verteilung der Ertragshoeheit, d.i. das Recht, im Rahmen des Steuerverbundes über einen Steuerertrag autonom zu verfügen, weiters durch
- Festlegung verschiedener Transferzahlungen, wie Vorwegabzüge, Zuweisungen, Umlagen und durch
- besondere Kostentragungsregelungen.

Hinsichtlich der Grundstrukturen des Finanzausgleichs unterscheidet die Wissenschaft drei idealtypische Modelle, nämlich das

- Trennsystem, das
- Verbundsystem und das
- Zuweisungssystem.⁴

Im ungebundenen Trennsystem beschaffen sich die Gebietskörperschaften in völliger gegenseitiger Unabhängigkeit voneinander die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel selbst. Im gebundenen Trennsystem werden den einzelnen staatlichen Ebenen zur Vermeidung unerwünschter Konkurrenz Steuerquellen zugeordnet oder auch nur ein „Hebesatzrecht“ (gebundenes Trennsystem mit gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten) eingeräumt oder auch nur der „volle Ertrag“ (gebundenes Trennsystem ohne gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten) zugesprochen.⁵

Im Verbundsystem heben meist nur der Zentralstaat oder Gliedstaaten die Verbundsteuern ein. Die Steuereinnahmen werden auf die verschiedenen Ebenen des Staates jeweils auf Basis von festen Beteiligungsquoten oder nach Anwendung von Bedarfsmaßstäben aufgeteilt. Bei so genannten tax-sharing-Modellen wird das Aufkommen einzelner Steuerarten unter den Gebietskörperschaften per festem Anteil oder nach

3 *Bauer/Thöni*, Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung, in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (2005) 16 f.

4 Vgl *Bauer/Thöni*, Begriffe 15.

5 *Bauer/Thöni*, Begriffe 16; siehe auch *Färber*, Finanzverfassung, Besteuerungsrechte und Finanzausgleich, in: von Arnim et al (Hg), *Föderalismus – hält er noch, was er verspricht?* (2000) 133.

bestimmten Verfahren verteilt. Revenue-sharing-Modelle verzichten auf die vertikale Verteilung des Aufkommens einzelner Steuern und legen lediglich fest, welchen Anteil die einzelnen Ebenen am Steuergesamtaufkommen haben sollen.⁶

Im Zuweisungssystem alimentiert eine staatliche Ebene die andere durch zweckfreie und/oder durch zweckgebundene Zuweisungen.⁷

Die Praxis ist, was nicht überrascht, im Regelfall von Mischsystemen geprägt, worauf noch näher einzugehen sein wird.

Die Lehre unterscheidet zwischen einem vertikalen und einem horizontalen Finanzausgleich. Bei ersterem handelt es sich um den Finanzausgleich zwischen Bund, Länder und Gemeinden bzw Länder und Gemeinden, bei letzterem um den Ausgleich der Länder untereinander und der Gemeinden untereinander.

Vor dem Hintergrund des österreichischen Föderalismus mit einer akzentuierten Bund – Länder – Gemeinden-Gliederung ist der internationale Vergleich nicht nur mit Föderalstaaten von Interesse, die in der Regel die Gemeinden als bloße Untergliederungen der Länder (states)-Ebene betrachten und aus den Modellen des Finanzausgleichs zwischen der zentralen Ebene und der Gliedstaatenebene ausblenden, sondern auch mit anderen dezentralisierten Systemen. Dies ist auch insoweit von Bedeutung, als, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, finanzwissenschaftliche und staatsrechtliche Blickweise in der Dezentralisierung von Staaten nicht deckungsgleich sind.

2. Dezentralisierung, Konnexität und Trends

a) Finanzwissenschaftlicher Dezentralisierungsgrad

Die Finanzwissenschaft beurteilt die Frage von Dezentralisierung oder Föderalisierung weniger anhand von staatsrechtlichen Kriterien, sondern prüft, auf welcher Ebene Staatsausgaben erfolgen. Die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften unterhalb der nationalstaatlichen Ebene gilt als Gradmesser ihrer tatsächlichen Autonomie.⁸

6 Färber, Finanzverfassung 122.

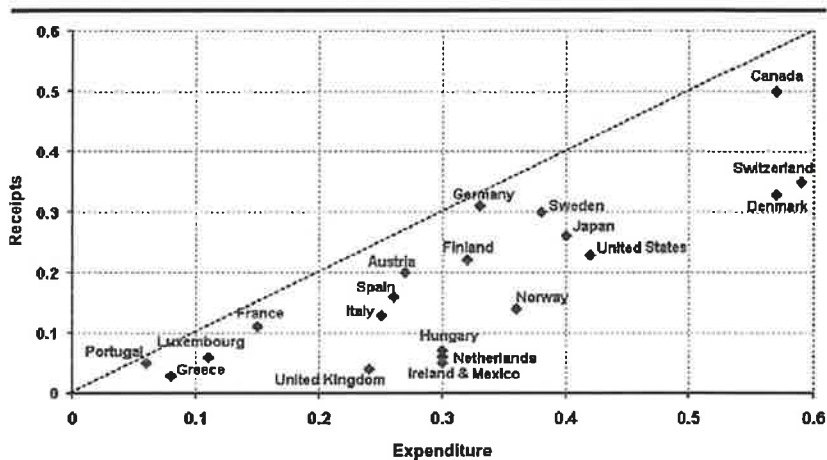
7 Bauer/Thöni, Begriffe 16.

8 Mühlbacher, Italien – Die Regionen auf dem Wege zu einer föderalistischen Autonomie?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2003 (2003) 228.

Der sich hieraus ergebende finanzwissenschaftliche Dezentralisierungsgrad von Staaten weist einige Überraschungen auf:

Darstellung 1: Dezentralisierungsgrad in OECD-Ländern⁹ gemessen nach Einnahmen und Ausgaben der subnationalen Ebene

Dezentralisierungsindex



Das Ergebnis zeigt anhand eines „optimalen Pfades“ der Konnexität von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung (strichlierte Linie), dass zum einen in praktisch allen Systemen die nachgeordneten Ebenen mehr ausgeben als sie einnehmen. Vor allem wird deutlich, dass die Ausgaben auf den nachgeordneten Ebenen in Österreich trotz seiner föderalen Organisation deutlich hinter jenen von (kleinen) Einheitsstaaten wie Dänemark, Finnland, ja sogar Ungarn zurück bleiben.

Solchen Darstellungen ist schon auf Grund der Unsicherheit des Datenmaterials¹⁰ mit Vorsicht zu begegnen: Sie bringen lediglich die finanzwissenschaftliche Verteilung von Einnahmen und Ausgaben auf verschiedenen Ebenen des Staates zum Ausdruck, treffen aber keine

9 Die Datei wurde von BAK Basel Economics zur Verfügung gestellt. Als Quelle wurden Angaben der OECD (2003) herangezogen. Eine auf Datenbasis 2002 fundierende Darstellung ist bei Blöchliger, Baustelle Föderalismus (2004) 41, zu finden.

10 Siehe dazu am Fallbeispiel eines konkreten Projekts Kramer, Internationaler Vergleich der Verwaltungskosten (2004) 8 f.

Aussage über den Grad der Autonomie der jeweiligen Ebenen bei der Entscheidung über diese Ausgaben.

Wie die oben wiedergegebene Darstellung zum Ausdruck bringt, ist die Äquivalenz in den verschiedenen dezentralisierten Systemen im besten Fall annähernd gegeben, im Durchschnitt jedoch recht mangelhaft. Die Realität ist von einem mehr oder weniger deutlichen Überhang der Ausgaben über die Einnahmen geprägt. Dies macht das Erfordernis eines Finanzausgleichs evident.

b) Fiskalische Äquivalenz und Steuerwettbewerb

Die ökonomische Theorie des Föderalismus hebt gleichsam in Ergänzung zur (adäquaten) Aufgabenverteilung die Konnexität der Aufgabenzuordnungen mit der Entscheidungshoheit über die finanziellen Ressourcen, auch als fiskalische Äquivalenz bezeichnet, hervor. Im Vordergrund steht die Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung: Sie soll die effiziente Aufgabenerfüllung garantieren.¹¹ Besonders die Theorie des Wettbewerbsföderalismus basiert auf der Annahme, dass die Zusammenführung von Gesetzgebung, Vollzug und Finanzierung für transparente Verhältnisse sorgt und die Übersicht für die Marktteilnehmer erhöht, wodurch erst tatsächliche Wettbewerbsverhältnisse gegeben seien.¹²

Pointiert ließe sich bemerken: Die ökonomische Theorie des Föderalismus vernachlässigt die Frage der Aufgabenverteilung zugunsten der fiskalischen Äquivalenz. Sie geht von einer homogenen optimalen Aufgabenverteilung aus, die in der Realität aber wohl nie zu finden ist.

Sehr häufig wird fiskalische Äquivalenz mit Steuerföderalismus gleichgesetzt. Das Fehlen von autonomen Besteuerungsrechten kann jedoch die Nachteile eines Konnexitätsprinzips, das die vollziehende Gebietskörperschaft vor das Problem stellt, die Kosten der Vollziehung zu tragen, noch weiter verstärken.¹³

Die neuere finanzwissenschaftliche Literatur fordert in Österreich und Deutschland keinen ungebremsen, sondern vielmehr vorsichtig einen „fairen Steuerwettbewerb“¹⁴ oder eine „erweiterte eigene Abgabenhoeheit“

11 Vgl etwa Jun, Reformoptionen 569.

12 Siehe zum Wettbewerbsföderalismus etwa Bauer/Thöni, Begriffe 220 f.

13 Färber, Effizienz 134.

14 Färber/Otter, Reform der Finanzverfassung 35. Siehe auch Kramer, Bundesstaatsreform 65.

oder „dosierte Abgabenhoeheit“¹⁵, womit unterstrichen wird, dass ein ungehemmter Steuerwettbewerb im Bundesstaat zu massiven Benachteiligungen bestimmter Regionen führt.¹⁶ Die Autonomie für die Länder muss wegen deren Ergiebigkeit immer bei den Massensteuern, also bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer ansetzen.¹⁷ Zudem erfordert ein tatsächlich vorhandener Steuerwettbewerb die Existenz eines horizontalen Finanzausgleichs, wenn finanzschwächere Länder nicht zusätzlich benachteiligt werden sollen.¹⁸

Eine eigene Finanzierungs- und Besteuerungsverantwortung wird in der Regel nur insoweit empfohlen, als individuelle Leistungsanspruchnahme über kostendeckende Tarife finanziert wird (Gebührenfinanzierung) oder aber regional immobile Steuerquellen ausgeschöpft werden, etwa die Besteuerung von Grund und Boden.¹⁹

Es überrascht daher nicht, wenn in der Föderalismuskommission in Deutschland – der Österreich-Konvent sei hier gar nicht erst erwähnt – die Verwirklichung des idealtypischen Modells fiskalischer Äquivalenz, nämlich eine strikte Trennung der Finanzierungsquellen des Bundes und der Länder, nur vereinzelt erhoben wurde. Unter föderalistischen Aspekten denkbar wäre zwar eine Trennung in die ausschließliche Gesetzgebung der Länder bei jenen Steuern, die nur oder weitgehend ihnen und den Gemeinden zufließen und eine ausschließliche Steuergesetzgebung des Bundes bei allen anderen (etwa Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuer).²⁰ Die Föderalismuskommission ist hinsichtlich des Steuerföderalismus nicht weiter als bis zur Grunderwerbssteuer gekommen,²¹ wobei es sich um eine bemerkenswerte Analogie zur Diskussion im Österreich-Konvent handelt.²²

15 *Bauer/Thöni*, Ausbau der Steuerhoheit der Bundesländer – Grundsätze und praktische Ansätze, in: Rossmann (Hg), Finanzausgleich – wie geht es weiter? (2005) 44 ff.

16 In diese Richtung zielen auch die Vorschläge von *Bauer/Thöni*, Erweiterte Steuerhoheit der Bundesländer und Gemeinden – Grundsätze und Ansätze zur Realisierung, in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hg), Finanzausgleich 2005 – ein Handbuch (2005) 226 ff.

17 *Färber/Otter*, Reform der Finanzverfassung 36.

18 *Färber*, Effizienz 135; *Eichenberger/Hosp*, Föderalismus 98.

19 *Kramer*, Bundesstaatsreform 70; *Bauer/Thöni*, Steuerhoheit 227 ff.

20 *Jun*, Reformoptionen 574; *Schmidt-Jortzig*, Reformbedürftigkeit 8.

21 *Schmidt-Jortzig*, Reformbedürftigkeit 8.

22 Freilich darf nicht übersehen werden, dass im zuständigen Ausschuss 10 die Grunderwerbsteuer (also nicht die Grunderwerbssteuer) diskutiert wurde und diesbezüglich im Grunde lediglich der Bund Interesse an der Übertragung dieser Steuerkompetenz auf die Länder bekundet hat.

Während die Idee fiskalischer Äquivalenz in der Föderalismustheorie große Zustimmung findet²³, ist die Praxis von ebensolcher Zurückhaltung geprägt. Eine Vollfinanzierung der Gliedstaaten durch Ländersteuern findet sich beispielsweise in überhaupt keinem System.²⁴

Immerhin gibt es in Europa eine deutlich spürbare Tendenz, das Prinzip nun auch in der Rechtspraxis verstärkt umzusetzen, wobei die Bewertung bisheriger Erfolge durch die Wissenschaft allerdings eher kritisch ausfällt.²⁵

Die Hoheit der einzelnen Ebenen des Staates, über die Einhebung der Steuern und deren Höhe zu bestimmen („Steuererfindungsrecht“) ist allerdings nur **ein** Instrument auf dem Weg zur fiskalischen Äquivalenz. Voraussetzung ist zweifellos Kongruenz von Aufgabenverteilung und Finanzausstattung zu sein. Ist diese Kongruenz nicht gegeben, dann ist Verschwendung öffentlicher Mittel auf der eine Seite und ungenügende Aufgabenerfüllung auf der anderen Seite die nahezu unvermeidliche Folge.²⁶ Somit ist die Frage zu stellen, ob nicht auch durch Überlassung von gesamtstaatlich eingehobenen Abgabenerträgen an die einzelnen Ebenen des Staates fiskalische Äquivalenz erzielt werden kann, sofern diese Überlassung auf kooperativem Wege unter entsprechenden effektiver Mitwirkung und damit auch Verantwortung aller beteiligten Ebenen zustande kommt.

Auch Instrumente wie der Konsultationsmechanismus, die dem Gedanken der Kostentragung durch die rechtsetzende Gebietskörperschaft verpflichtet sind, stellen Ansätze zur Erhöhung der fiskalischen Äquivalenz dar, auch wenn sie die „Verflechtung“ zwischen den Gebietskörperschaften erhöhen.²⁷

c) Trend zur (finanzwissenschaftlichen) Dezentralisierung?

Darstellung 1 beruhte auf einer statischen Betrachtungsweise. Von Interesse ist nun freilich die Entwicklung in der Zeitreihe, wie sie sich aus Darstellung 2 ergibt:

23 Eichenberger/Hosp, 87 ff. Siehe auch Kramer, Bundesstaatsreform 64.

24 Sturm/Zimmermann-Steinhart, Föderalismus (2005) 71.

25 Siehe etwa Fraenkel, Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus (2004) 27 ff.

26 Kramer, Bundesstaatsreform 66.

27 Jun, Reformoptionen 574.

Darstellung 2: Anteil der zentralen Ebene an den Ausgaben des Gesamtstaats nach Kramer (2004)²⁸

Jahr	Für laufende Personal-, Sach- und Investitionskosten		Für den gesamten Aufwand einschließlich Transfers, ohne Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften	
	EU	Österreich	EU	Österreich
1965	55,9	47,5	-	-
1970	52,9	46,2	-	-
1975	49,4	37,5	38,6	-
1980	46,0	33,6	36,5	-
1985	44,3	38,9	36,5	-
1990	39,2	35,5	-	48,4
1995	36,5	37,2	33,9	-
2000	34,8	36,5	-	47,8

Auch diese Darstellung sollte nicht zu voreiligen Schlüssen verleiten: Es hat nämlich auch eine Auslagerung von Staatsaufgaben auf dezentrale Institutionen stattgefunden, die keine territorialen Einheiten sind. Aufschlussreich ist aber immerhin die Tatsache, dass es auch einen ökonomisch messbaren Trend zur Dezentralisierung in Europa gibt, dem Österreich nur zum Teil gefolgt ist. Unter diesem Aspekt wagt *Kramer*, von einer europäischen Dezentralisierungstendenz zu sprechen.²⁹

Dies wird auch in einer jüngeren OECD-Studie in der Tendenz bestätigt, die feststellt: „The sub-national government share of public spending has increased in a majority of countries.“³⁰ Freilich machen die Autoren einen schwerwiegenden Vorbehalt: „However, central governments have increasingly countered this tendency by imposing norms and minimum quality standards on the public goods provided locally. And on the revenue side, the sub-national government share in general government revenues (excluding grants) has failed to follow pace with developments on the spending side und declined in several OECD countries.“³¹

28 Beruhend auf *Kramer*, Bundesstaatsreform 88.

29 *Kramer*, Bundesstaatsreform 88 f.

30 *Journard/Kongsrud*, Fiscal relations across government levels. OECD ECO WP No 375 (2003) 2.

31 *Journard/Kongsrud*, ebd.

Dies bestätigt den oben gemachten Vorbehalt, dass ein hoher Grad an finanzwissenschaftlicher Dezentralisierung nicht unbedingt mit einem eben so hohen Grad an Autonomie gleichgesetzt werden muss.

3. Der Fall Österreich

Art 13 B-VG und § 1 F-VG erwecken den Eindruck, als regle das Finanzverfassungsrecht „den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Finanzwesens“ („Abgabenwesens“). Dies ist jedoch nur bedingt richtig. Das F-VG regelt nämlich – wie sein Titel richtig zum Ausdruck bringt – verfassungsrechtliche Grundlagen „zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften“.³² Die österreichische Finanzverfassung ist ein besonderer Ausdruck der Entwicklung hin zu einem „Drei-Ebenen-Föderalismus“.

Das System der österreichischen Finanzverfassung ist ein streng vertikales System, in dem dem Bund eine dominante Rolle zukommt, während die Länder und die Gemeinden als eingegliederte, „nachgeordnete“ Gebietskörperschaften behandelt werden.³³

Vom staatsrechtlichen Standpunkt werden in diesem Konzept Gemeindeautonomie und Selbständigkeit der Gliedstaaten miteinander vermengt. Gegenüber den sonst eindeutigen staatsrechtlichen Strukturen des Bundesstaates und der Gemeindeautonomie geht das F-VG von einem Drei-Ebenen-Gliederungsschema der Aufgabenzuständigkeit (§§ 2,4) sowie – mit ihr verbunden – der Ertragshoheit von Abgaben und Abgabenteilen (§§ 3,6) aus und richtet eine Hierarchie der Überweisungs-, Kostentrags- und Aufsichtsbefugnisse (§§ 12 ff) ein.³⁴

Der Bundesgesetzgeber bestimmt die Einordnung der Abgaben aller Gebietskörperschaften in die „staatsrechtlichen Abgabeformen“ des § 6 F-VG und die „Art und das Ausmaß“ der Beteiligung aller Gebietskörperschaften an den geteilten Bundesabgaben. Er kann diese Regelung in einem besonderen „Finanzausgleichsgesetz“ oder im Zusammenhang mit einer Steuer- oder Sachregelung (vorausgesetzt, es besteht hierfür Bundeszuständigkeit) treffen (VfSlg 8578/1979).³⁵

Es besteht zwar ein grundsätzliches Abgabenerfindungsrecht der Länder, doch ist dieses von der Kompetenz-Kompetenz des einfachen

32 Pernthaler, Bundesstaatsrecht 397.

33 Pernthaler, Bundesstaatsrecht 397.

34 Pernthaler, Bundesstaatsrecht 398.

35 Pernthaler, Bundesstaatsrecht 406 f.

Bundesgesetzgebers eingeschränkt. Gleiches gilt im Grunde für die Gemeindeabgaben, die eigentlich vom Landesgesetzgeber zu regeln wären. Dazu gibt es eine Reihe von Schutzvorschriften von Bundesabgaben vor dem Zugriff des Landesgesetzgebers, wie etwa der de-facto-Vetoposition des Bundes im Verfahren der Erlassung von Landesgesetzen in Abgabenangelegenheiten gemäß § 9 F-VG.

Aus § 3 F-VG geht hervor, dass die Bundesgesetzgebung die Verteilung nicht nur der Besteuerungsrechte, sondern auch der Abgabenerträge regelt. Dieses Bundesgesetz ist das sogenannte Finanzausgleichsgesetz, das für eine bestimmte Periode die Verteilung der Einkünfte der Abgabenerträge des Bundes auf die einzelnen Ebenen regelt. Die Periode betrug anfangs nur ein Jahr, später drei, fünf, ja sogar sechs Jahre.³⁶ Der gegenwärtige Finanzausgleich ist auf vier Jahre befristet.

Diese Vorgangsweise schließt allerdings Änderungen des FAG während der Laufzeit nicht aus, es kommt sogar sehr häufig vor. Daneben gibt es noch spezielle Finanzausgleichsregelungen in einzelnen Bundesgesetzen.³⁷

Obwohl das FAG sich rechtlich in keiner Weise von anderen Bundesgesetzen unterscheidet und insbesondere die Verhandlungspflicht des Bundes (§ 5 FAG) keinerlei Rechtsfolgen auslöst und auf die Neuerrlassung eines FAG nach Ablauf der Finanzausgleichsperiode gar nicht anwendbar ist, besteht eine seit 1948 strikt eingehaltene politische Übereinkunft, dass der Finanzausgleich und alle wesentlichen Änderungen der Länder- und Gemeindefinanzen (nicht der ausschließlichen Abgaben) nur im Einvernehmen aller Gebietskörperschaften durchgeführt werden.

Das Finanzausgleichspaktum, das dem Finanzausgleich regelmäßig zugrunde liegt, scheint eine Besonderheit des österreichischen Systems zu sein. Obgleich ihm keinerlei rechtliche Verbindlichkeit zukommt, ist es durch die Rechtsprechung des VfGH gleichsam institutionalisiert. Dem VfGH zufolge indiziert das Paktum bekanntlich die Sachgerechtigkeit einer Regelung.³⁸ Allerdings zieht die Entscheidung eines Finanzausgleichspartners, die Unterschrift unter das Paktum zu verweigern, nicht von vornherein das Indiz für die Sachgerechtigkeit in Zweifel.³⁹ Die

36 Siehe dazu näher *Hüttner/Griebler*, Geschichte und Auswirkungen des Finanzausgleichs in der Zweiten Republik, in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hg), Finanzausgleich 2005, Ein Handbuch (2005) 40 ff.

37 Ein treffendes Beispiel hierfür ist das so genannte Bundesstraßenfinanzierungsgesetz.

38 VfSlg 12.505/1990.

39 Siehe dazu auch *Ruppe*, Kommentar zu § 4 F-VG in: Korinek/Holoubek (Hg), Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 9.

Verweigerung, dem Paktum beizutreten, ist dann unbeachtlich, wenn sie auf unsachlichen Erwägungen beruht.⁴⁰

Die sich aus dieser durchaus sachgerechten Judikatur des VfGH ergebende politische Verhandlungspflicht ist allerdings von der starken rechtlichen und politischen Vormachtstellung des Bundes in den Verhandlungen geprägt. Die Verhandlungen sind für Länder und Gemeinden geprägt durch die Notwendigkeit des Einigungszwanges unter der drohenden Alternative einer einseitigen Erlassung des FAG durch den Bund bei Nichteinigung.

Das österreichische System des Finanzausgleichs ist ein Mischsystem. Zum geringeren Teil besteht eine eigene Abgabenhöhe der Gebietskörperschaften, zum anderen Teil besteht ein Steuerverbund, wonach meist der Bund die Steuern einhebt und den Ertrag mit den anderen Gebietskörperschaften teilt. Weiterer Teil dieses Mischsystems sind eine Vielzahl von Zuweisungen (intragovernmentale Transferzahlungen), von oben nach unten (zB vom Bund an Länder/Gemeinden), aber auch umgekehrt (vor allem von Gemeinden an das jeweilige Land). Daneben kommt es zu zahlreichen Mischfinanzierungen, weil eine vermischte Trägerschaft der Aufgabenerfüllung besteht.⁴¹

Bemerkenswert ist, dass die Disparität im Aufkommen zu einer Egalisierung führt. Je dynamischer das Abgabenaufkommen eines Landes ist, desto weniger erhält es im Verhältnis zu seinem Aufkommen an Ertragsanteilen.⁴²

Von besonderer Bedeutung sind die über die drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden abgeschlossenen Vereinbarungen, nämlich der Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt. Der Konsultationsmechanismus soll bekanntlich die Kostenüberwälzung der rechtsetzenden Gebietskörperschaft auf die vollziehende Gebietskörperschaft eingrenzen helfen. Der – in der Praxis wohl bedeutsamere – Österreichische Stabilitätspakt soll die Einhaltung der gesamtstaatlichen Stabilitätsziele durch Bund, Länder und Gemeinden gewährleisten.

40 VfSlg 14.262/1995; vgl auch auch *Ruppe*, Kommentar, Rz 10.

41 *Bauer/Thöni*, Begriffe 16.

42 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 429.

4. Internationale Vergleiche

a) Deutschland

Die primäre vertikale Steuerverteilung gemäß Art 106, 107 Abs 1 GG folgt einem Mischsystem, bei dem der Steuerverbund die bei Entstehung des GG noch vorherrschende Steuertrennung finanzrechtlich und finanzwirtschaftlich dominiert.⁴³ Im Steuerverbund werden die zentralen Gemeinschaftssteuern, nämlich die Körperschaftssteuer, die Einkommenssteuer und die Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern einfachgesetzlich verteilt. Ein Anteil an den letzten beiden Steuern steht den Gemeinden zu. Ihr Aufkommen beläuft sich in etwa auf Dreiviertel der gesamten Steuereinnahmen. Die übrigen Steuern stehen jeweils Bund, Ländern oder Gemeinden zu (vgl Art 106 Abs 1, 2, 6 GG).

Die horizontale Verteilung der Landessteuern (Art 107 Abs 1 GG) folgt zwar zunächst im Grundsatz dem autonomiefreundlichen Prinzip des örtlichen Aufkommens. Der Bundesgesetzgeber darf jedoch begrenzte umsatzsteuerliche Ergänzungsanteile vorsehen, welche die unterdurchschnittliche Steuerkraft steuerschwacher Länder anheben. Hievon hat der Gesetzgeber zugunsten der finanzschwachen neuen Länder vollständig Gebrauch gemacht (vgl § 2 FAG).

Die Regelung des sekundären Finanzausgleichs in Art 107 Abs 2 GG installiert einen weiteren Finanzverbund, der die zuvor noch bestehenden Finanzkraftunterschiede weitgehend angleichen kann, aber nicht muss.

Der horizontale Finanzausgleich gemäß Art 107 Abs 2 GG korrigiert nach den Worten des BVerfG die Ergebnisse der primären Steuerverteilung unter den Bundesländern, soweit diese auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind.⁴⁴

Der sekundäre (Länder-)Finanzausgleich gewährt den begünstigten Ländern in „brüderlicher“ Verbundenheit mit den belasteten Ländern zweckfreie, relativ autonomiefreundliche, Finanzzuweisungen.

Das BVerfG hatte in seinem Urteil vom 11.11.1999 zum FinanzausgleichsG eine Neufassung gefordert und darauf hingewiesen: „Der horizontale Finanzausgleich soll die Finanzkraftunterschiede unter den

43 *Hidien*, Wettbewerb und Integration als Eckpfeiler des neuen deutschen Finanzausgleichs, in: Pernthaler/Bußjäger, Ökonomische Aspekte des Föderalismus (2001) 45.

44 BVerfGH 72, 386.

Ländern verringern, aber nicht beseitigen. Er hat die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidar-gemeinschaftlichen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständig-keit der Bundesgenossen auf der anderen Seite. Art 107 Abs 2 GG fordert also nicht eine finanzielle Gleichstellung der Länder, sondern eine ihren Aufgaben entsprechende hinreichende Ausstattung ihrer Finanz-kraft.⁴⁵

Der ab dem 01.01.2005 neu geregelte Finanzausgleich in Deutsch-land (sowohl horizontal als auch vertikal) änderte diesen allerdings nicht substanziell und vereinfachte ihn auch nicht. Er erfolgt noch immer in drei Schritten und schont die Geberländer im Finanzausgleich im Vergleich zur vorherigen Regelung nur marginal mehr.⁴⁶

Vor dem Hintergrund der in Österreich geführten Diskussion scheint es nicht unbeachtlich, dass die Kernbereiche der Finanzverfassung, ins-besondere der horizontale Finanzausgleich nach Art 107 GG, in den Dis-kussionen der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (der sog „Föderalismuskommission“) von vornherein ausge-klammert wurden.⁴⁷ Allerdings wurde eine Verständigung über einen nationalen Stabilitätspakt erzielt (Art 109 Abs 5 GG). Sanktionen der EU wegen Verletzungen des Stabilitätspaktes sollten demnach zwischen Bund und Ländern im Verhältnis von 65 zu 35 aufgeteilt werden. Unter den Ländern sollten die Sanktionen zu 65% nach dem Verursacher-prinzip, zu 35% nach Einwohnern verteilt werden.⁴⁸ Das Projekt der Föderalismuskommission ist 2004 – vorläufig – gescheitert und soll nun-mehr wieder aufgegriffen werden. Nach ersten Informationen soll die Finanzverfassung wiederum grundsätzlich ausgeblendet bleiben.

b) Italien

Italien hat in den letzten Jahrzehnten einen beachtlichen Dezentralisie-rungsprozess erfahren.⁴⁹ Mit der Verfassungsreform des Jahres 2001 wurde ein bedeutsamer Schritt in die Richtung eines föderalisierten Systems gesetzt, wiewohl sich Italien nach wie vor nicht als Bundesstaat bezeichnet. In diesem Zusammenhang wird häufig von einem „Regional-

45 BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999.

46 Sturm/Zimmermann-Steinhart, Föderalismus 80.

47 Renzsch, Finanzföderalismus in der deutschen Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: Bußjäger/Hrbek (Hg), Projekte der Föderalismus-reform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich (2005) 81.

48 Renzsch, Finanzföderalismus 84.

49 Siehe dazu Mühlbacher, Italien 226 ff.

staat“ gesprochen, womit die Unsicherheit überbrückt werden soll, ob Italien nun einen Föderalstaat oder doch (nur) einen dezentralisierten Einheitsstaat darstellt.

Diese Unentschlossenheit manifestiert sich auch in der Verfassung selbst, deren neuer Art 114 stipuliert: „Die Republik besteht aus Kommunen, Provinzen, metropolitenen Städten, Regionen und dem Staat“ und damit also verschiedenste Entscheidungsebenen differenzierungslos auflistet.

Ein wesentliches Merkmal des italienischen Verfassungssystems ist die nach wie vor bestehende Asymmetrie zwischen den fünf Regionen mit Sonderstatut und den 15 übrigen Regionen.

Die Finanzierung der so genannten „Lokalkörperschaften“, als welche die Verfassung die Gebietskörperschaften unterhalb des (Zentral)Staates betrachtet, ist in Art 119 geregelt, der zwischen fünf Kategorien von Einnahmen unterscheidet:⁵⁰

Ausschließlich den „Lokalkörperschaften“ zustehende Steuern:

Gemäß Art 119 Abs 1 können lokale Körperschaften eigene Steuern (nach Maßgabe der Verfassung) festsetzen, also erheben und das Aufkommen verwalten. Insoweit scheint eine eigene Finanz- und Steuerhoheit verwirklicht. Als Beispiel sei die 1998 eingeführte IRAP, eine Regionalsteuer auf die Wertschöpfung im betrieblichen Produktionsprozess, angeführt, die ua zur Finanzierung der Dienste von Provinzen und Kommunen eingesetzt wird. Sie speist mittlerweile gute 80% der regionalen Einnahmen, die aus eigenen regionalen Steuereinnahmen stammen.⁵¹ Die Kommunen ihrerseits verfügen noch über das Aufkommen aus der kommunalen Immobiliensteuer ICI. Strittig ist die Frage, ob die Regionen nun damit auch über eine Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich verfügen, was etwa bei den Kommunen (über Art 23) ausgeschlossen ist.

Anteile an dem vom Zentralstaat eingehobenen Steueraufkommen im Zuständigkeitsgebiet der „Lokalkörperschaften“:

Art 119 Abs 2 sieht eine anteilmäßige Überweisung der vom Zentralstaat eingehobenen Steuern, wie etwa die Gesellschaftssteuer, Benzinststeuer, uä vor. Festgelegt ist in diesem Absatz auch das sog Prinzip des

50 Siehe dazu näher *Fraenkel*, Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus (2004) 10 ff.

51 *Mühlbacher*, Italien 229.

örtlichen Aufkommens, dh dass die lokalen Körperschaften am Aufkommen derjenigen zentralstaatlichen Steuern teilhaben, die „in ihrem Siedlungsraum“ anfallen (Territorialitätsprinzip der Steuereinhebung). Der Anteil an diesen Zentralsteuern macht ein Vielfaches von dem der ausschließlich zustehenden Steuern aus, weshalb hier der Zentralstaat etwa über die Höhe der Steuersätze großen Einfluss hat.

Ausgleichsfonds (betrifft nur Regionen mit Normalstatut):

Da das Pro-Kopf-Steueraufkommen ja nach Region unterschiedlich sein kann (abhängig von der Wirtschaftsleistung – zugleich Richtlinie für den Einsatz der Finanzmittel des Ausgleichsfonds), wird in Art 119 Abs 3 mit dem Ausgleichsfonds ein Rechtsrahmen geschaffen, der territoriale Unterschiede in der Verfügbarkeit von Finanzmitteln ausgleichen soll. Aufgeteilt werden die Fondsmittel in der Praxis auf die Regionen unter Berücksichtigung von Kriterien, wie etwa Bevölkerung, Einkommensniveau uä. Eine verfassungsrechtliche Regelung diesbezüglich fehlt – auch ist die Frage noch offen, ob man bei der Verteilung der Fondsmittel von relativen („arme“ Regionen) oder absoluten (also etwa ein fixer Schwellenwert) Prämissen ausgehen soll. Die Finanzierung des Fonds erfolgt heute sowohl über einen vertikalen (Verteilung staatlicher Finanzmittel), also auch einen horizontalen (Umverteilung von den reicher dotierten Regionen direkt), mit dem zum einen das IRAP-Aufkommen herangezogen wird und – falls dies negativ ist – der Zentralstaat die Differenz abdeckt. Insgesamt betrachtet haben wir also weder ein Trennsystem (jede Gebietskörperschaft bestreitet ihr Aufkommen aus eigenen Steuern), noch ein reines Verbundsystem. Vielmehr handelt es sich dabei um ein Mischsystem („gebundenes Trennsystem mit Zuweisungselementen“).

Die Regionaleinnahmen aus zentralstaatlichen Zuweisungen für spezifische Projekte bzw aus Sonderbeiträgen:

Art 119 Abs 5 ermöglicht für regionale oder überregionale Sonderprojekte, die außerhalb der normalen Regionalbefugnisse liegen und nicht aus dem Ausgleichsfonds finanziert werden können, Transfers des Zentralstaates an diese Regionen. Kriterien der Zuweisung sind die Wirtschaftsentwicklung, soziale Solidarität, Förderung der effektiven Ausübung persönlicher Rechte.

Verschuldung:

Zur Abdeckung von Investitionen (und nur dafür) erlaubt Art 119 Abs 6 den Lokalkörperschaften, sich kurz- bzw längerfristig zu verschulden,

allerdings ohne Staatsgarantie und nur bis zu einer Höchstgrenze von 25%. In diesem Zusammenhang ist auch von Interesse, dass es auch in Italien einen nationalen Stabilitätspakt gibt, der allerdings einseitig von der zentralen Ebene dekretiert ist.⁵²

Was die Richtlinien für die Ausgaben und Dienste der Lokalkörperschaften angeht, so äußert sich die Verfassung diesbezüglich nur in wenigen Punkten. Grundsätzlich lässt sich aber konstatieren, dass Regionen mit Normalstatut gegenüber denen mit außerordentlichem Statut benachteiligt sind, weil letztere zB eine geringere Beteiligung am Zinsendienst für die Staatsverschuldung haben. Die wichtigsten Richtlinien sind:

- Die Leistungen bezüglich der im gesamten Staatsgebiet anzuerkennenden Zivil- und Sozialrechte sollen laut Art 117 Abs 2 lit m ein „wesentliches Niveau“ erreichen. Mangels rechtlicher Regelung hat sich in der Praxis eine Differenzierung des Leistungspegels je nach Region herausgebildet.
- Gemäß Art 119 Abs 4 haben die Lokalkörperschaften ihre Aufgaben mit den Mitteln der direkt zustehenden Steuern, den anteiligen Quoten sowie des Ausgleichsfonds (siehe oben) vollständig abzudecken.
- Die Lokalkörperschaften sollen ferner ihre Finanzen, auch im Hinblick auf den nationalen (und damit auch den europäischen!) Stabilitätspakt im Gleichgewicht halten. Dazu dienen neben dem nationalen Stabilitätspakt auch einzelne Bestimmungen und Vorschriften, wie etwa Verpflichtungen zur Beschränkung der Gesamtverschuldung oder Geldstrafen bei deren Missachtung vor. Außerdem werden eventuelle Strafen von Seiten der EU bei Missachtung europäischer Vorgaben auf die italienischen Lokalverwaltungen teilweise abgewälzt. Diese Bestimmungen sollen die neu mit Autonomie versehenen lokalen Körperschaften zur Finanzdisziplin in Form des Haushaltsgleichgewichts zwingen.

Für die Jahre von 2001 an hat der Staat die Einführung eines Finanzausgleichssystems zugunsten der Regionen mit Normalstatut beschlossen.⁵³ Es sieht zum einen vor, schrittweise die bisherigen zweckgebundenen Transferleistungen des Staates an die Regionen von ihrer Zweckbindung zu befreien und durch Beteiligungen am Aufkommen staatlicher Steuern zu ersetzen. Zum anderen ist geplant, einen Mechanismus des horizontalen Finanzausgleichs einzuführen. Dieser orientiert

52 Siehe dazu *Franco/Messina/Zotteri*, Fiscal Decentralisation in Italy: An Unfinished Agenda, Wirtschaftspolitische Blätter 2005/3, 473.

53 l.n. 133/99 in Verbindung mit der Ausführungsverordnung n. 56/2000 (siehe dazu auch *Mühlbacher*, Italien 229.

sich an der jeweiligen tatsächlichen regionalen Finanzkraft. Darauf aufbauend erfolgt ein Finanzausgleich zugunsten finanzschwacher Regionen mit Normalstatut, deren Finanzkraft die durchschnittliche Finanzkraft der Regionen unterschreitet, die Unterschiede jedoch zu nicht mehr als zu 90% ausgleicht.

Die Verteilung der Mittel an die einzelnen Regionen mit Normalstatut erfolgt nach den Parametern regionale Einwohnerzahl, Finanzkraft, Finanzbedarf im Gesundheitswesen und geographische Größe der Region.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung einer regionalen Finanzautonomie werden diesem Finanzausgleich folgende Verbesserungen zugebilligt:

- Er erhöht die durch eigene Steuereinnahmen finanzierten regionalen Ressourcen.
- Er stellt einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen den regionalen Einnahmen und dem Aufkommen großer nationaler Steuern auf.
- Er reduziert die Zweckbindungen auf staatliche Steuereinnahmen, die an die Regionen transferiert werden.
- Er legt die Regeln der Solidarität zwischen den Regionen fest.
- Er hält den Anreiz für die Regionen aufrecht, eigene Einnahmequellen zu erschließen.

Die Bewertung der Verfassungsänderung ist nicht unumstritten: So sei das nunmehr lokale Steueraufkommen nicht ausreichend zur Finanzierung der Aufgaben, was vor allem für südliche Regionen gelte. Auch wird die Effizienz des Systems bezweifelt.⁵⁴

c) Spanien

Spanien ist ein weiteres Beispiel für ein in hohem Maße auf regionale Gesetzgebungshoheiten differenziertes System.

Nach Francos Tod im Jahre 1975 trat die neue spanische Territorialverfassung im Dezember 1978 in Kraft. Darin vorgesehen war ua, dass sich Gemeinden und Provinzen zu sog „Autonomen Gemeinschaften“ zusammenschließen können. Spanien ging dabei den damals durchaus unüblichen Weg, den so entstehenden Regionen nach ihrer Wahl ein

54 Fraenkel, Steuerföderalismus 31.

unterschiedliches Ausmaß an Autonomie anzubieten, die sich jedoch mit der Zeit einander angleichen:⁵⁵

Diese Asymmetrien waren 2002 auch im Finanzausgleich deutlich spürbar, wo es deutlich unterschiedlich ausgeprägte Konstellationen, von eigenen Steuersystemen bis hin zu einer relativ starken Unterordnung unter die zentrale Ebene gab.

Seit Jänner 2002 gilt ein neues Finanzausgleichssystem:

Die autonomen Gemeinschaften gemeinsamen Rechts verfügen demnach über folgende Finanzierungsquellen:

- eigene Steuern (Ertrags- und Verwaltungshoheit, zB Erbschafts- und Schenkungssteuer, Vermögenssteuer, Glücksspielsteuer, Steuern auf Vermögensübertragungen und beurkundete Rechtsgeschäfte).
- Anteil von 33% an der Einkommensteuer, 35% an der Mehrwertsteuer (Verteilung über die Berechnung des örtlichen Verbrauchs), 40% Beteiligung an Mineralölsteuer, Steuer auf Alkohol, Getränke, Tabaksteuer (aber keine Gesetzgebungshoheit). Der Rest dieser Steuern ist dem Zentralstaat vorbehalten.
- 100% an den Zulassungsgebühren bei KFZ (keine Gesetzgebungskompetenz).⁵⁶

Weiters kam es zur Abtretung des Gesundheitswesens an die Autonomen Gemeinschaften. Für die Finanzierung der abgetretenen Zuständigkeiten gibt es drei Fonds:

- Allgemeiner Fonds: sowohl für die Finanzierung allgemeiner Aufgaben, als auch zur Finanzierung des Gesundheitssystems (Verteilung nach bestimmten Variablen, wie Bevölkerung oder bei den Inseln die Entfernung)
- Einkommensfonds: Mittel nur für Regionen mit unterdurchschnittlicher Bruttowertschöpfung.
- Bevölkerungsdichtefonds: va für Regionen mit größerer Fläche und weniger Einwohnern.

Drei weitere Fonds dienen der Verwirklichung des Solidaritätsprinzips:

- Angemessenheitsfonds: Er deckt die Kluft zwischen Ausgabenbedarf und Finanzkraft für jede autonome Gemeinschaft.
- Interterritorialer Ausgleichsfonds und die europäischen Fonds.

55 Siehe dazu allgemein *Anero Ordonez*, Reformprozess und Zukunft des spanischen Finanzausgleichssystems (2004); siehe auch *Pandiello*, Fiscal Federalism in Spain, in: Fossati/Panella (eds), Fiscal Federalism in the European Union (1999) 222 ff.

56 *Anero Ordonez*, Reformprozess 34.

- Kohäsions- und Mobilitätsfonds für das Gesundheitswesen: dient der gleichmäßigen Erbringung und Koordination der Dienstleistungen. Außerdem Kostenausgleich, falls sich Bürger woanders behandeln lassen.

Durch den Finanzausgleich 2002 wurden sowohl die Asymmetrie zwischen den Autonomen Gemeinschaften korrigiert, als auch die Vorgaben der EU (Euro-Stabilitätspakt) erfüllt. Zum ersten mal in der Geschichte gab es 2002 in den Verwaltungen Spaniens einen Haushaltsüberschuss von 0,1% des BIP. Die sozialistische Regierung Zapatero hat weitere Änderungen im Finanzausgleich angekündigt, etwa die Dezentralisierung des Finanzamtes und die Einführung eines gebundenen Trennsystems. Weitere Änderungen werden sich va durch den Wegfall europäischer Mittel (wegen der Osterweiterung) ab 2007 ergeben.⁵⁷

d) Asymmetrischer „Quasi-Föderalismus“: Der Fall Schottland und das Vereinigte Königreich

Aus vergleichender Sicht galt das Vereinigte Königreich bis vor wenigen Jahren als typisches Beispiel eines (zentralisierten) Einheitsstaates.⁵⁸ Mit dem Prozess der „Devolution“ im Vereinigten Königreich erhielt Schottland mit dem Scotland Act 1998 nicht nur ein eigenes Parlament, sondern auch eine Gesetzgebungsautonomie. Dem Scotland Act war eine Volksabstimmung am 11.09.1997 vorausgegangen, bei der zwei Fragen an die schottische Bevölkerung gestellt wurden. Die erste dieser Fragen war für das Stimmvolk relativ leicht zu entscheiden, nämlich ob es ein eigenes Parlament wollte, die zweite bezog sich auf die künftige Befugnis des schottischen Parlaments, Steuersätze abändern zu können.⁵⁹

Der IV. Teil des SA („Tax-sharing-power“) verwirklicht diese Zielsetzung allerdings in nur sehr beschränktem Rahmen: Gemäß Art 73 ist das Schottische Parlament lediglich befugt, den Einkommenssteuersatz, wie er durch das Westminster-Parlament vorgesehen wird, um bis zu 3% zu erhöhen oder zu senken.

Bemerkenswerterweise (oder auch nicht) hat das Schottische Parlament von dieser beschränkten Steuerautonomie entgegen dem Wunsch seiner Bevölkerung keinen Gebrauch gemacht. Den weitaus überwie-

⁵⁷ Anero Ordonez, Reformprozess 32 ff.

⁵⁸ Gamper, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit (2004) 111.

⁵⁹ Gamper, Regionen 164.

genden Teil seiner Einnahmen erhält Schottland nach wie vor durch eine Schlüsselzuweisung des Vereinigten Königreiches („block grant“), die seit 1980 nach der so genannte „Barnett-Formel“, einem nach der Größe der Bevölkerung der verschiedenen Teile des Vereinigten Königreiches differenzierenden Bevölkerungsschlüssel berechnet und über den Schottlandminister überwiesen wird.⁶⁰

e) *Steuerföderalismus ohne Kompetenzen: Die skandinavischen Staaten*

Die skandinavischen Staaten bilden klassische einheitsstaatliche Modelle, weisen jedoch in finanzieller Hinsicht die am stärksten dezentralisierten öffentlichen Sektoren auf.⁶¹ Das hier ausgewählte Beispielsmodell Dänemark weist einen dreigliedrigen Staatsaufbau mit den Gemeinden auf der untersten Stufe, darüber übergeordnet den Kreisen und schließlich dem Staat auf. Die Gesetzgebungshoheit ist dem Staat vorbehalten.

Dänemark weist 275 Gemeinden mit im Durchschnitt 20.000 Einwohnern und 14 Kreise („Ämter“) mit im Durchschnitt 370.000 Einwohnern auf. Die Kreise nehmen sowohl die Aufsicht über die Gemeinden als auch bestimmte überregionale Aufgaben wahr. In beiden Fällen handelt es sich um Selbstverwaltungskörperschaften. Sie übernehmen nahezu alle öffentlichen Dienstleistungen, sind aber in ihrem Gestaltungsspielraum dadurch eingeengt, dass sie keine Gesetzgebungsbefugnisse haben.⁶²

Das Bemerkenswerte an diesem einheitsstaatlichen Model ist die „Steuerautonomie“ der lokalen Gebietskörperschaften: Sie sind berechtigt, einen Zuschlag zur Einkommenssteuer zu erheben. Daraus ergeben sich auch unterschiedlich hohe Zuschläge, die Bandbreite ist beachtlich und reichte 1999 von 13% bis 23%, wobei sich die größte Zahl der Gemeinden zwischen 17% und 22% bewegt.⁶³ Bei den Kreisen (Ämtern) bewegte sich der Durchschnitt im Jahre 1999 bei 11,5%.⁶⁴

60 Gamper, Regionen 164.

61 Siehe dazu Lotz, Local government in Denmark, in: Fossati/Panella (eds), Fiscal Federalism in the European Union (1999) 122.

62 Heurlin, Dänemark und die Mehrdimensionalität des Föderalismus-Begriffs, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2000 (2000) 127.

63 Lotz, Local government in Denmark 127.

64 Siehe dazu Heurlin, Dänemark 126 f.

Ernüchternd ist freilich die langfristige Betrachtung: Zwischen 1983 und 1996 stiegen die von den lokalen Gebietskörperschaften eingehobenen Steuern jährlich um 0,4%, obgleich in einem kooperativen Vorgehen zwischen Staat und lokalen Gebietskörperschaften versucht wurde, den Anstieg einzubremsen. Den Preis, den der Staat dafür zahlt, um die lokalen Gebietskörperschaften in ihrem Bestreben, die Steuern zu erhöhen, um ihre Ausgaben finanzieren zu können, sind Transferleistungen, die auf kooperativem Wege ausgehandelt werden.⁶⁵

Das Modell findet sich auch in anderen Skandinavischen Staaten: In Schweden beziehen die *landsting*, eine Art Kreisverwaltung als mittlere Verwaltungsebene wie die Gemeinden, die ebenfalls viel größer sind, als die Gemeindestrukturen in Mitteleuropa, einen großen Teil ihrer Einkommen aus eigenen Steuern, die als Zuschlag zu den Einkommenssteuern erhoben werden und dadurch auch landesweit bis zu 7% variieren. Treffend wird von den *landsting* gesagt: „Kaum Zuständigkeiten – aber fiskalischer Föderalismus“. Der Zentralstaat musste im Übrigen bereits mehrfach intervenieren und Erhöhungen der Steuern verbieten.⁶⁶

Auch in Finnland haben die insgesamt 448 Gemeinden sowie die von ihnen gebildeten Gemeindeverbände das Recht, Zuschläge zur Einkommenssteuer einzuheben ebenso wie übrigens auch zur Grundsteuer. Im Jahre 2002 betrug die durchschnittliche Gemeinde-Einkommenssteuer 18,03% des gesamten besteuerebaren Einkommens.⁶⁷ Die Bandbreite reicht zwischen 14% und 19,75%.⁶⁸ 2002 betrugen die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden 53% der gesamten Einnahmen des Gemeinsektors.⁶⁹

Auch hier laufen zwei Drittel der gesamtstaatlichen öffentlichen Ausgaben über diese Selbstverwaltungskörper, jedoch ohne dass diesen Gesetzgebungszuständigkeiten zukommen würden. Der Regelung der kommunalen Dienstleistungen werden vielmehr sehr enge Grenzen gesetzt.⁷⁰

65 Lotz, Local government in Denmark 130.

66 Weihe-Lindeborg, Schweden – Von rigorosem Unitarismus zu modellhafter Regionalisierung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg), Jahrbuch des Föderalismus 2000 (2000) 277 ff.

67 Ouslasvirta, Local Government Finance und Grants in Finland, Finnish Local Government Studies 4/03, 341.

68 Ryyänänen, Reformbestrebungen im finnischen Finanzausgleich, in: Rossmann (Hg), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven (2002) 71. Diese Unterschiede werden von Ryyänänen denn auch als „natürlich nicht gerecht“ bezeichnet.

69 Ryyänänen, Reformbestrebungen 72.

70 Ryyänänen, Reformbestrebungen 71.

f) Finanzverfassung des Staatenverbundes: Europäische Union/EG

Das Beispiel der Europäischen Union sei hier angeführt, weil es sich um ein System handelt, dessen Finanzierung grundlegend anders gestaltet ist als die Finanzverfassung eines Nationalstaates.

Titel II EGV enthält unter der Überschrift „Finanzvorschriften“ Regelungen, die als „Finanzverfassung“ qualifiziert werden können.⁷¹

Die komplizierte Architektur von EU/EG, die zum Unterschied von Bundesstaaten ein auf völkerrechtlicher Grundlage beruhendes überstaatliches Gemeinwesen mit zahlreichen intergouvernementalen Elementen bildet, zeigt sich auch an der europäischen Finanzverfassung. Das Prinzip der Einzelermächtigung, wie es in Art 5 EGV niedergelegt ist, gilt auch mit Bezug auf die gemeinschaftsrechtliche Finanzverfassung. Dieses System enthält, was einer der maßgeblichen Unterschiede gegenüber den nationalstaatlichen Finanzverfassungen darstellt, keinen Finanzausgleich unter den Mitgliedstaaten im eigentlichen Sinne.

Art 268 EGV schreibt das Prinzip des Haushaltsausgleichs fest. Aus Art 269 EGV ergibt sich, dass primär die so genannten Eigenmittel zur Finanzierung des Haushalts heranzuziehen sind. Daraus wird nach völlig herrschender Meinung und Praxis abgeleitet, dass keine Ermächtigung zur Aufnahme von Fremdkapital zur Finanzierung eines Budgetdefizits besteht.⁷²

Art 269 Abs 1 EGV bestimmt, dass der Haushalt unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird. Der Rat legt nach Abs 2 auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Dies ist eine äußerst rudimentäre Regelung über die wichtige Frage hinsichtlich der Zuständigkeit zur Regelung der Aufbringung und Verwendung von Einnahmen dar. Die Bestimmung ist vielmehr eine Evolutivklausel, wonach die Festlegung des Eigenmittelsystems durch ein besonderes Verfahren zu erfolgen hat.⁷³

71 Vgl Löffel, Kommentar zu Art 268 bis 279 EGV, in: Mayer (Hg), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (2003).

72 Löffel, Kommentar zu Art 268 EGV, Rz 22.

73 Löffel, Kommentar zu Art 269 EGV, Rz 1.

In einem Eigenmittelbeschluss wird bestimmt, welche Einnahmen als Eigenmittel zu gelten haben und somit der Gemeinschaft als Einnahmen zum Zwecke der Finanzierung des Haushalts zugewendet werden.

Derzeit wird das Eigenmittelsystem noch durch den Eigenmittelbeschluss 2000 bestimmt. Die Eigenmittel der Gemeinschaft setzen sich demnach aus Leistungen der Abgabepflichtigen mittels verschiedener Zölle und den maßgeblicheren Leistungen aus den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten zusammen. Letztere wiederum setzen sich aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und solchen Eigenmitteln zusammen, die sich aus der Anwendung eines bestimmten Satzes auf den Gesamtbetrag des Bruttosozialproduktes aller Mitgliedstaaten ergeben.⁷⁴

Ein Sonderelement dieses Eigenmittelsystems bildet der so genannte „Britten-Rabatt“, der in den Art 4 und 5 EMB 2000 verankert ist. Auslösendes Moment dieses Rabatts sind strukturelle Ungleichgewichte hinsichtlich der das Vereinigte Königreich betreffenden Eigenmittelverpflichtungen und der an das Vereinigte Königreich fließenden Leistungen aus dem Gemeinschaftshaushalt.

Die „sonstigen“ Einnahmen spielen nur eine untergeordnete Rolle und müssen hier nicht gesondert ausgeführt werden.

Die Eigenmittel dienen der Finanzierung der Gemeinschaft. Einen eigentlichen Finanzausgleich kennt das System nicht. Allerdings haben die Leistungen der Gemeinschaft im Bereich der Regionalpolitik einen ausgleichenden Charakter. Sie sind im Sinne der finanzverfassungsrechtlichen Terminologie als Transfers zu bewerten.

5. Zusammenfassende Thesen

- Der internationale Vergleich zeigt eine beachtliche Dynamik auf: Ein europäischer Trend zu einer stärkeren Dezentralisierung der Ausgaben unterhalb der zentralen Ebene des Staates ist unverkennbar. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Mechanismen des Finanzausgleichs zu erarbeiten, die eine größtmögliche Effizienz garantieren.
- Die Realität ist von „try and error“ geprägt. Das idealtypische Modell ist nicht zu finden. Die europäische Realität ist vielmehr von so genannten Mischsystemen geprägt, die auch weiterhin dominieren dürften. Eine Tendenz zur Aufwertung der „eigenen“ Einnahmen der subnationalen Einheiten ist unverkennbar. Darunter versteht man

74 Lödl, Kommentar zu Art 269 EGV, RZ 20 ff.

zumindest die Aufwertung der Ertragshoheit, wenn schon nicht der eigenen Abgabehoheit. Die Realität dezentralisierter Systeme ist dessen ungeachtet noch immer häufig vom Fehlen fiskalischer Äquivalenz geprägt.

- Prinzipiell erscheint ein effizienter Föderalismus auch ohne Steuerwettbewerb möglich, sofern die Aufgabenverteilung adäquat und die Finanzausstattung zwischen den einzelnen Ebenen des Staates in einem kooperativen Verfahren unter effektiver Mitwirkung und Mitverantwortung der beteiligten Akteure erfolgt.
- Es gibt verschiedene Wege, fiskalische Äquivalenz zu erreichen. Steuerautonomie der Akteure des föderalen oder verbundenen Systems ist nur eine denkbare Variante.
- Das Fehlen irgendeiner Form fiskalischer Äquivalenz provoziert jedoch Ineffizienzen.
- Umgekehrt gibt es auch Steuerwettbewerb ohne wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Gesetzgebung. Dies ist die Realität in den skandinavischen Staaten. Steuerwettbewerb muss daher nicht allzu viel mit Föderalismus zu tun haben.
- Die Dezentralisierung von Ausgaben bedingt vor dem Hintergrund des europäischen Mehrebenensystems die Notwendigkeit der Einführung von Stabilitätskriterien. In diesem Punkt kann der auf kooperativem Wege zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates zustande gekommene Österreichische Stabilitätspakt sicherlich als Vorbild dienen.
- Der europäische Trend zu einer Dezentralisierung der Ausgaben der Staaten darf nicht dazu verleiten, dies unbesehen mit größerer Autonomie dieser Ebenen gleichzusetzen. Für eine tatsächlich regionale Gestaltungskraft gehört vielmehr: Eine größere Dispositionsmöglichkeit über den rechtlichen Rahmen, die wohl nur dann gegeben ist, wenn der Rechtsträger über die Gesetzgebungshoheit verfügt, sowie eine angemessene finanzielle Ausstattung. Die Mittel und Wege, wie eine solche angemessene finanzielle Ausstattung herzustellen ist, sollten in den nachfolgenden Beiträgen gewiesen werden.

Der Finanzausgleich 2005 - 2008

Inhaltsverzeichnis

1. **Vorbemerkung**
2. **Kurzer Rückblick**
3. **Der Finanzausgleich 2005**
4. **Ausweitung der Ertragshoheit der Länder**
5. **Ausblick**
 - 5.1 *Aufgabenorientierter Finanzausgleich*
 - 5.2 *Ertragsanteile statt Transfers*
 - 5.3 *Zusätzliche Indikatoren in Verteilung der Ertragsanteile*
 - 5.3.1 Altersstruktur
 - 5.3.2 Fläche
 - 5.3.3 Arbeitsplätze/Nächtigungen
6. **Zusammenfassung**

Literatur

1. **Vorbemerkung**

Der Bund dominiert die Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Er bestimmt die Steuerpolitik und damit auch einen erheblichen Teil der Einnahmen. Selbst Abgaben, deren Aufkommen zur Gänze den Ländern/oder Gemeinden zufließt, sind bundesgesetzlich geregelt (Kommunalsteuer, Grundsteuer, Feuerschutzsteuer). Ebenso ist ein Großteil der Transfereinnahmen der Länder und Gemeinden durch Bundesgesetze bestimmt. Der Gestaltungsspielraum der Länder und Gemeinden bei ihren Einnahmen ist daher äußerst gering. Der Finanzausgleich bestimmt somit den Budgetspielraum der Gebietskörperschaften entscheidend¹.

¹ Der Finanzausgleich regelt primär die Verteilung der Steuereinnahmen und bestimmter Transfers. Der Ausgleich etwa zwischen finanzschwächeren und stärkeren Ländern oder Gemeinden nimmt im Vergleich dazu nur eine untergeordnete Rolle ein. In der Ersten Republik wurde von einem „Abgabenteilungsgesetz“ gesprochen (Hüttner [2001] 35).

Ab 2005 ist ein neuer Finanzausgleich in Kraft getreten, der bis 2008 gilt. Er bringt im Vergleich zu den letzten Finanzausgleichsgesetzen (der letzten Jahrzehnte) doch tiefgreifendere Änderungen. Vor allem in der Verteilung und Zuordnung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Der Bund hat in der Vergangenheit seine rechtlichen Möglichkeiten (Kompetenz-Kompetenz) genützt und das Steueraufkommen oft zu seinen Gunsten verändert. Er hat solche Maßnahmen meist dann ergriffen, wenn eine Konsolidierung des Bundeshaushalts erforderlich war. In den letzten Jahren haben sich die Probleme des geringen Gestaltungsspielraumes der Einnahmen von Ländern und Gemeinden durch den (innerösterreichischen) Stabilitätspakt noch verstärkt. Durch Beschränkungen in der Kreditaufnahme können die Gebietskörperschaften die Differenzen zwischen Ausgaben und Einnahmen im Gegensatz zu früher nur mehr eingeschränkt durch Kreditaufnahmen überbrücken. Außerdem wird die Koordination der Budgetpolitik zwischen den Gebietskörperschaften immer wichtiger. Der Finanzausgleich hat durch diese geänderten Rahmenbedingungen an Einfluss gewonnen.

Das österreichische Steuersystem ist als gemischtes Trenn/Verbundsystem charakterisiert, wobei allerdings die Verbundkomponente deutlich dominiert². Verschiedene Maßnahmen in den letzten Jahren haben sie noch weiter gestärkt. Die Körperschaftsteuer wurde ab 1998 eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, ausschließliche Landes/Gemeindeabgaben wurden in den letzten Jahren abgeschafft (Getränkesteuer, Anzeigen- und Ankündigungsabgaben). Diese Einnahmehäufungen für die Länder und die Gemeinden wurden durch Einführung gemeinschaftlicher Bundesabgaben (Werbeabgabe) oder durch höhere Anteile an bestehenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben (höherer Umsatzsteueranteil für die Gemeinden anstelle der Getränksteuer) teilweise kompensiert. Durch diese Maßnahmen ist aber das Verbundsystem weiter gestärkt worden. Der Finanzausgleich 2005 setzt diesen Weg fort, weil ausschließliche Bundesabgaben zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben erklärt wurden.

Im Rahmen dieses Beitrages erfolgt zunächst ein kurzer Rückblick auf die Entwicklung der Ertragsanteile der Gebietskörperschaften, weil sich daraus wichtige Probleme erkennen lassen und die Gründe für die Änderungen im Finanzausgleich 2005 besser zu verstehen sind. Der zweite Teil des Beitrages befasst sich mit der Analyse des Finanz-

² Zur Unterscheidung Trennsystem/Verbundsystem (Quotensystem) siehe *Zimmermann/Henke* (2001).

ausgleichs 2005. Er konnte trotz der erheblichen Veränderungen natürlich nicht alle Probleme lösen und die vielen Vorschläge umsetzen. Daher werden in einem dritten Teil dieses Beitrages einige Gedanken weitergeführt, die vielleicht den (die) nächsten Finanzausgleich(sgesetze) prägen könnten (sollten). Es sind hier allerdings nur skizzenhafte Hinweise auf künftige Erfordernisse möglich.

2. Kurzer Rückblick

Der Bund hat seine Gestaltungsmöglichkeiten der Steuereinnahmen während der letzten Jahrzehnte mehrfach genützt. Diese Tendenz lässt sich über mehr als fünf Jahrzehnte zurückverfolgen. Schon im Jahre 1949 hat der Bund einen Bundeszuschlag zur Umsatzsteuer eingeführt, um sich zusätzliche Einnahmen zu verschaffen. Diese Entwicklung setzte sich in den Konsolidierungsphasen der sechziger Jahre fort (1961 Einführung des Erbschaftsteueräquivalents als ausschließliche Bundesabgabe und insbesondere 1968/69 als der Bund einen 10%igen Zuschlag zur Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer als ausschließliche Bundesabgabe einführt sowie die Einführung einer Pkw-Sondersteuer, die ebenfalls als ausschließliche Bundesabgabe ausgestaltet war. Dazu kamen noch weitere Maßnahmen. Er hat damit damals das Aufkommen deutlich zu seinen Gunsten verändert. Diese Tendenz setzte sich in den siebziger, achtziger und neunziger Jahren fort. 1992 hat der Bund seine Einnahmehäufungen aus der Abschaffung des erhöhten Mehrwertsteuersatzes auf Pkw (32%) durch die Einführung einer Normverbrauchsabgabe als ausschließliche Bundesabgabe kompensiert.

1996 wurde ebenfalls durch die Einführung von ausschließlichen Bundesabgaben (Energieabgaben) das Steueraufkommen zugunsten des Bundes verändert. In den letzten Jahren hat der Bund die Mehreinnahmen aus diskretionären Maßnahmen praktisch zur Gänze lukriert (2000/01), wobei die Aufteilungsschlüssel bei den einkommensabhängigen Steuern sowie einigen anderen gemeinschaftlichen Bundesabgaben zugunsten des Bundes verändert wurden. 2004 hat der Bund nochmals seine Möglichkeiten eingesetzt und durch die Anhebung der Energieabgabe auf Erdgas und die Einführung einer Energieabgabe auf Kohle sowie der Erhöhung der Mineralölsteuer, an der der Bund mit 91,291% überdurchschnittlich beteiligt war, seine Position verbessert.

Übersicht 1: Ertragsanteile

	1996	1998	2000	2002	2004
	in Prozent der gemeinschaftlichen Bundesabgaben				
Bund ¹	66,3	69,6	69,6	71,1	71,4
Länder (mit Wien) ²	18,6	16,8	16,6	15,4	15,2
Gemeinden (mit Wien) ³	15,1	13,6	13,8	13,5	13,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Bund abzüglich FLAF (Anteil), Katastrophenfonds und Siedlungswasserwirtschaft.

2 Länder abzüglich EU-Beitrag, Konsolidierungsbeitrag, Siedlungswasserwirtschaft.

3 Gemeinden abzüglich EU-Beitrag, Konsolidierungsbeitrag, Siedlungswasserwirtschaft, Krankenanstaltenfinanzierung.

Q.: Statistik Austria, Geburgen und Sektor Staat, Teil II (früher Gebarungsübersichten).

Im Jahre 1998 erhielt der Bund vom Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben 69,6%, die Länder (mit Wien) 16,8% und die Gemeinden (mit Wien) 13,6% (Übersicht 1). In den folgenden Jahren haben sich die Anteile markant verschoben. Der Bund erhöhte seine Anteile, wobei insbesondere 2001 ein deutlicher Anstieg eintrat, weil der Bund einerseits mit Ausnahme von 72 Mio € (1 Mrd S) alle Mehreinnahmen aus den damals ergriffenen diskretionären Maßnahmen erhielt, die zur Budgetkonsolidierung beschlossen wurden. Das Gesamtaufkommen dieser Maßnahmen betrug mehr als 2 Mrd € (30 Mrd S). Außerdem wurde der Konsolidierungsbeitrag der Länder angehoben. Dadurch ist der Anteil des Bundes am Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Jahre 2002 auf 71,1% gestiegen (Übersicht 1). Gleichzeitig haben die Länder und Gemeinden deutlich Anteile verloren. Die Länder mehr als die Gemeinden, weil diese, wie schon erwähnt, einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer für den Wegfall der Getränkesteuer erhielten. Der Anteil der Länder (mit Wien) sank auf 15,4% (2000 16,6%), auf die Gemeinden entfielen 2002 13,5% (2000 13,8%).

In den Jahren 2002/2004 setzte sich diese Tendenz fort. Der Bund erhielt im Jahre 2004 71,4%, die Länder 15,2% und die Gemeinden 13,4% (Übersicht 1).

Außer den diskretionären Maßnahmen waren auch strukturelle Faktoren für die Verlagerung im Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben verantwortlich. Das gilt insbesondere für die Kapitalertragsteuer auf Zinsen, deren Aufkommen im Jahre 2004 um mehr als 20% unter dem Niveau von 1996 lag. An dieser Steuer waren jedoch die Länder und Gemeinden mit 27% bzw 20% überdurchschnittlich beteiligt. Dazu kommt, dass das Aufkommen an Steuern auf alkoholische Getränke, an denen die Länder und Gemeinden ebenfalls überdurchschnittlich beteiligt sind, stagniert.

Neben der Aufteilung des Steueraufkommens auf die Gebietskörperschaften werden im Finanzausgleich auch verschiedene Transfers festgelegt. Das gilt allerdings nur für die Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern/Gemeinden. Die Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden bleiben im Finanzausgleich mit Ausnahme der Landesumlage außer Betracht, weil sie auf Landesebene (teils recht unterschiedlich) geregelt werden. Das gilt insbesondere für die Mitfinanzierungen im Sozialbereich, den Krankenanstalten, Kinderbetreuungseinrichtungen, Musikschulen etc.

Das Finanzausgleichsgesetz legt für die Landesumlage nur einen Höchstsatz (von 7,8% der Ertragsanteile der Gemeinden) fest, den die Länder nicht ausschöpfen müssen. Von dieser Möglichkeit machen Oberösterreich und Tirol Gebrauch, deren Sätze der Landesumlage unter dem Höchstsatz liegen. In Niederösterreich ist die Landesumlage überhaupt abgeschafft.

Neben dem Finanzausgleich werden wichtige Transfers auch im Zweckzuschussgesetz geregelt. Sie werden hier in die Betrachtung miteinbezogen, weil diese Transfers (Wohnbauförderung) gleichzeitig mit dem Finanzausgleich verhandelt werden. Diese Transfers werden auch im Bundeshaushalt im Kapitel 53 (Finanzausgleich) verrechnet³.

Die Länder erhielten im Jahre 2004 3,45 Mrd € an Transfers, wovon rund die Hälfte auf die Zweckzuschüsse für den Wohnbau einschließlich Erreichung des Kyoto-Zieles und Infrastrukturmaßnahmen entfielen. Diese Transfers bleiben im Zeitablauf konstant. Die Zweckbindungen wurden jedoch gelockert. Seit dem Jahre 2002 erhalten die Länder außerdem Zweckzuschüsse für die ehemaligen Bundesstraßen, die nunmehr in ihre Kompetenz übertragen wurden.

³ Die Transfers im Zusammenhang mit dem Katastrophenfonds (Titel 533/534/535) bleiben außer Betracht. Die Daten in Übersicht 2 beziehen sich ausschließlich auf das Kapitel 53.

Übersicht 2: Transfers des Bundes¹

	1996	1998	2000	2002	2004
	Mio €				
Länder (mit Wien)	2.226	2.685	2.746	3.351	3.454
Gemeinden (mit Wien)	239	242	256	297	296
	2.465	2.927	3.002	3.648	3.750

1 Finanzausgleich und Zweckzuschussgesetz (ohne Katastrophenfonds und Sonderdotierung 2002).

Q: Rechnungsabschlüsse.

Der Großteil der Transfers des Bundes an die Länder ist für verschiedene Aufgaben zweckgebunden. Frei verfügbar sind nur die Zahlungen gemäß § 22 Finanzausgleichsgesetz (zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Gleichgewichts in den Länderhaushalten) sowie die Transfers im Zusammenhang mit dem Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich, den jedoch nicht alle Länder erhalten (Vorarlberg, Tirol, Salzburg und Wien bekommen solche Transfers nicht). Von den gesamten Transfers sind daher nur rund ein Viertel frei verfügbar. Das zeigt, dass auch diese Transfers den Spielraum der Länder nur eingeschränkt erweitern. Sie entwickeln sich teils nicht sehr dynamisch. Sie stiegen in der Periode 1998/2004 nur um 1,2% im Jahresdurchschnitt⁴. Dynamisch sind nur die Transfers gemäß § 22 Finanzausgleichsgesetz. Sie erbrachten im Jahre 2004 um rund 32% höhere Einnahmen als 1998. Das entspricht einer jährlichen Zuwachsrate von 4,7%. Sie sind daher für die Finanzierung der Länderhaushalte sehr wichtig.

Die Transfers an die Gemeinden spielen eine deutlich geringere Rolle. Der Bund zahlte 2004 296 Mio € (Übersicht 2). Davon entfiel der überwiegende Teil auf die Krankenanstaltenfinanzierung⁵. Daneben spielen noch Zuschüsse für den Nahverkehr eine wichtige Rolle. Frei verfügbar für die Gemeinden sind nur die Transfers für finanzschwache Gemeinden, die rund ein Drittel der gesamten Transfers an die Gemeinden

4 Die Transfers für die Straßen sind ausgeblendet, weil es sie 1998 noch nicht gab.

5 Diese Transfers werden formal vom Bund an die Länder überwiesen. Sie stammen aber aus den Ertragsanteilen der Gemeinden an der Umsatzsteuer.

ausmachen. Zwischen 1998 und 2004 stiegen die Transfers an die Gemeinden im Durchschnitt um 3,4% pro Jahr.

3. Der Finanzausgleich 2005

Von den neuen Regelungen im Finanzausgleich 2005 stechen drei Aspekte heraus. Erstens, die neuen Bestimmungen über die vertikale Verteilung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben; zweitens, Änderungen in der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile zwischen den Gemeinden und drittens, neue Regelungen bei den Transfers.

In der vertikalen Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften gibt es tiefgreifende Neuerungen. Sie lassen es durchaus gerechtfertigt erscheinen, das neue Finanzausgleichsgesetz als die größte Modifikation der letzten Jahrzehnte zu bezeichnen. Es geht um zwei Aspekte.

Erstens, der Großteil der bisherigen ausschließlichen Bundesabgaben (in Kapitel 52) wird in den Kreis der gemeinschaftlichen Bundesabgaben aufgenommen. Es handelt sich dabei um ein Volumen von 3,74 Mrd € (2004) (nach dem vorläufigen Erfolg 2005 brachten diese Steuern 3,84 Mrd €). Die ausschließlichen Bundesabgaben (im Kapitel 52) beschränken sich künftig nur mehr auf die Gebühren, den Wohnbauförderungsbeitrag (der allerdings zu 80,55% an die Länderhaushalte fließt) sowie die EU-Quellensteuer, deren Aufkommen ohnehin zu 75% an das Ausland abgeführt werden muss⁶ und einige kleinere Abgaben.

Die zweite wichtige Änderung ist der gemeinsame Schlüssel für den überwiegenden Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Nur die Werbeabgabe, die Spielbankenabgabe, die Grunderwerbsteuer sowie die Bodenwertabgabe sind nicht in den gemeinsamen Schlüssel einbezogen. Jene Abgaben, die dem gemeinsamen Schlüssel unterliegen, bringen rund 98,5% des Gesamtaufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Der einheitliche Schlüssel wird auf Basis des Ergebnisses 2004 ermittelt und mit Verordnung festgelegt. Der Bund erhält demnach

⁶ Im § 7 Finanzausgleichsgesetz 2005 sind die ausschließlichen Bundesabgaben taxativ angeführt. Eine Reihe von diesen Abgaben ist teils schon seit längerem abgeschafft (Vermögensteuer, Erbschaftsteueräquivalent, Sonderabgabe von Banken etc) oder für bestimmte Ausgaben zweckgebunden (Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, Altlastenbeitrag), oder es handelt sich um Kostenersätze (wie bei den Justizverwaltungsgebühren).

73,204%, die Länder (mit Wien) 15,191% und die Gemeinden (mit Wien) 11,605%. Da nur ein Jahr (2004) als Berechnungsbasis herangezogen wird, empfiehlt es sich zu einem späteren Zeitpunkt (wahrscheinlich vor dem nächsten Finanzausgleich) eine Evaluierung dieser Schlüssel vorzunehmen (Mohr 2005).

Diese neue Regelung bewirkt eine Reihe erheblicher Konsequenzen. Zunächst verzichtet der Bund, wie schon beschrieben, in Zukunft durch einseitige Maßnahmen das Steueraufkommen zu seinen Gunsten zu verschieben. Die neuen Bestimmungen bedeuten für die Länder und die Gemeinden eine stabilere Entwicklung ihrer Ertragsanteile und damit der Budgetfinanzierung. Vor allem sind sie künftig vor Strukturveränderungen im Steuersystem besser als bisher abgesichert. In der Vergangenheit war ein Teil dieser rückläufigen Anteile, wie schon beschrieben, auf diese strukturellen Veränderungen zurückzuführen. Die Stabilität der Einnahmen ist im Hinblick auf den Stabilitätspakt ein wichtiger Aspekt.

Aus der Vergangenheit lassen sich aus der Einführung des gemeinsamen Schlüssels für die einkommensabhängigen Steuern (ab 1998) positive Erfahrungen ableiten. Die Einbeziehung der Körperschaftsteuer in den Kreis der gemeinschaftlichen Bundesabgaben hat sich für die Länder und Gemeinden positiv ausgewirkt. Die Körperschaftsteuer ist in diesem Zeitraum merklich rascher gewachsen als die Einkommensteuer, die im Jahre 2004 sogar ein niedrigeres Aufkommen brachte als 1998. Darüber hinaus ist durch den einheitlichen Schlüssel die Verteilung der Ertragsanteile transparenter geworden.

Der zweite Bereich der Änderungen betrifft die horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden (mit Wien). In der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Länder hat sich durch den Finanzausgleich 2005 nichts geändert. In der horizontalen Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden spielt der abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine maßgebliche Rolle (bisher wurden rund 60% der Ertragsanteile der Gemeinden nach diesem Schlüssel verteilt). Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird ab 2005 in der untersten Stufe von 1,33 auf 1,5 aufgewertet (das gilt für Gemeinden bis 10.000 Einwohner). Das bringt für diese Kommunen Mehreinnahmen von 114 Mio €, weil beispielsweise eine Gemeinde mit 5.000 Einwohnern, die bisher, nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, mit 6.666 fiktiven Einwohnern in die Verteilung einging, nach der neuen Berechnung nunmehr mit 7.500 Einwohner berücksichtigt wird. Im Gegenzug wurde der Sockelbetrag (von 72,66 € je Einwohner) abgeschafft. Dieser Sockelbetrag hat die kleineren Gemeinden begünstigt. Es fand somit gewissermaßen ein Abtausch statt. Höherer Multiplikator gegen Wegfall der Sockelbeträge. Die

kleineren und mittleren Gemeinden bis 10.000 Einwohner ziehen aus diesem Kompromiss dennoch Vorteile. Sie erhalten insgesamt Mehreinnahmen von 61 Mio € (den Mehreinnahmen aus der Anhebung des Multiplikators von 114 Mio € stehen Mindereinnahmen aus der Abschaffung des Sockelbetrages von 53 Mio € gegenüber).

Der Bund hat durch einen Transfer von insgesamt 100 Mio € diesen Ausfall für die größeren Gemeinden kompensiert. Von diesen 100 Mio € werden daher 61 Mio € für die Kompensation der größeren Gemeinden verwendet. Die verbleibenden 39 Mio € werden zwischen den kleineren Gemeinden (bis 9.300 Einwohner) und den größeren Gemeinden (über 9.300 Einwohner) je zur Hälfte geteilt. Die größeren Gemeinden erhalten daher aus den Transfers des Bundes insgesamt 80,5 Mio € und die kleineren 19,5 Mio €. Das bedeutet jedoch andererseits, dass die größeren Gemeinden 80,5 Mio € vom Bund erhalten und die kleineren Gemeinden 61 Mio € von den größeren Gemeinden und 19,5 Mio € vom Bund. Die vertikale Aufteilung dieser Transfers ist teils rechtlich komplex (§ 23 Finanzausgleichsgesetz 2005).

Der dritte Bereich der Neuregelungen im Finanzausgleich 2005 betrifft die Transfers. Neben den 100 Mio € für die Gemeinden gewährt der Bund auch den Ländern zusätzlich 100 Mio € für die Aufrechterhaltung/oder Wiederherstellung des Gleichgewichts in den Landeshaushalten. Diese Mittel werden auf die einzelnen Länder (mit Wien) nach der Volkszahl verteilt. Dazu kommen noch 12 Mio € jährlich für die Landeslehrer.

Insgesamt wendet daher der Bund jährlich zusätzlich 212 Mio € auf. Mit Ausnahme der 12 Mio € erweitern diese Transfers den Budgetspielraum der Länder/Gemeinden und erleichtern dadurch auch die Zielsetzungen des innerösterreichischen Stabilitätspaktes.

Bei den übrigen Transfers, die in den §§ 20ff des Finanzausgleichsgesetzes geregelt sind, gibt es ebenfalls neue Bestimmungen. Die Zuschüsse für den Nahverkehr sowie für die umweltschonenden und energiesparenden Maßnahmen, die bisher von einer Steuer abhängig waren (Mineralölsteuer bzw Energieabgaben), werden nunmehr vom Gesamtaufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben berechnet. Die Mineralölsteuer und die Energieabgaben waren mengenabhängig und wachen daher im Normalfall nur sehr schwach⁷.

⁷ Die kräftigen Zuwachsraten der Mineralölsteuer in den letzten Jahren waren auf Sonderfaktoren (Tanktourismus) zurückzuführen.

Außerdem sind diese Steuern (Mineralölsteuer, Energieabgaben) erheblichen Schwankungen ausgesetzt. Im Finanzausgleichsgesetz 2005 werden daher diese Transfers im Vergleich zu früher verstetigt, weil sie nunmehr als fixer Prozentsatz vom gesamten Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ermittelt werden. Für die energiesparenden und umweltschonenden Maßnahmen werden 0,163% des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben fixiert, die Transfers für den Nahverkehr betragen 0,341% des Aufkommens. Dadurch ist auch in diesem Bereich künftig mit stabileren Einnahmen für die Länder und Gemeinden zu rechnen. Die anderen Transfers bleiben unverändert.

Grundsätzlich lässt sich daher erkennen, dass der neue Finanzausgleich bestrebt ist, die Entwicklung der Einnahmen der Länder und der Gemeinden sowohl bei den Ertragsanteilen als auch den Transfers zu stabilisieren.

4. Ausweitung der Ertragshoheit der Länder

Die Länder verfügen in Österreich nur über einen sehr geringen Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen. In einem föderalen Staat könnte das als Schwäche im System ausgelegt werden. Es wird daher häufig gefordert, den Ländern mehr eigene Einnahmen zu verschaffen, um die Kluft zwischen Ausgaben (Aufgabenverantwortung) und Finanzverantwortung zu verkleinern und damit eine gewisse Fiskalillusion abzubauen sowie durch eine verstärkte Einnahmenverantwortung mehr Druck auf die Ausgaben auszuüben (*Thöni, 2002*). Es gibt im Grunde drei Möglichkeiten, den Ländern mehr eigene Einnahmen zu verschaffen.

Erstens, den Ländern verstärkt die Möglichkeit zu geben, eigene Steuern einzuhoben; zweitens, bisherige gemeinschaftliche Bundesabgaben zu ausschließlichen Landesabgaben zu erklären (den Ländern zumindest die volle Ertragshoheit zu übertragen) und drittens, den Ländern das Recht einzuräumen, Zuschläge zu bestehenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben (innerhalb einer gewissen Bandbreite) einzuräumen.

Die Länder besitzen zwar ein Steuerfindungsrecht, doch sind die bisherigen Bemühungen, eigene Steuern (ausschließliche Landesabgaben) einzuführen, immer am Einspruchsrecht des Bundes gescheitert (der für

Streitfälle vorgesehene so genannte 26er Ausschuss musste in den letzten Jahrzehnten nie tätig werden).⁸

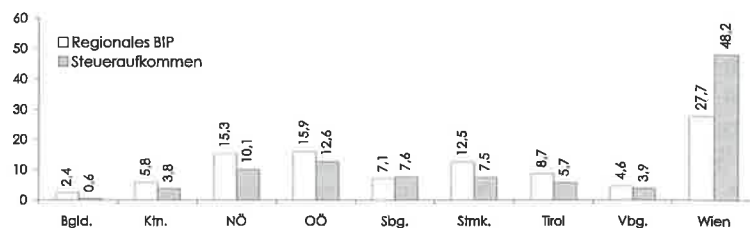
Für die Länder ist es aus mehreren Gründen schwierig, eigene Steuern einzuhoben. Erstens, bestehen kaum noch nicht genützte und ergiebige Steuerquellen; zweitens, müsste es sich um sehr einfache Steuern handeln, weil die Länder keinen entsprechenden administrativen Apparat besitzen und drittens, ist zu berücksichtigen, dass eigene Steuern, wenn sie im Alleingang eines Landes durchgeführt werden, seine Standortattraktivität gefährden könnten. Die eigenen Landessteuern sind in der Regel mengenabhängig und weisen daher nur eine sehr geringe Aufkommenselastizität auf. Sie könnten daher die Finanzierungsprobleme nur sehr eingeschränkt lösen bzw. mithelfen, sie zu verringern.

Die beiden anderen Möglichkeiten leiden darunter, dass das Steueraufkommen in Österreich dort zu verbuchen ist, wo die Zahlung erfolgt. In Österreich zeigt sich eine sehr ausgeprägte Ausrichtung des Aufkommens auf Wien. Dort wird fast die Hälfte des gesamten Steueraufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben verbucht. Wien bringt andererseits nur etwa 27% des regionalen Bruttoinlandsprodukts von Österreich (Abbildung 1). An diesem Ungleichgewicht hat sich im Zeitablauf nur wenig geändert.

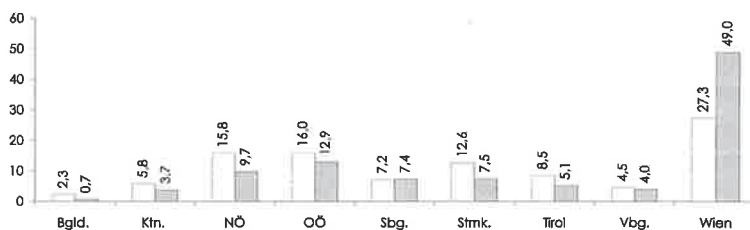
⁸ Das Verhalten des Bundes bei der geplanten und dann nicht realisierten Handymastensteuer in Niederösterreich (keinen Einspruch einzulegen) könnte jedoch künftig Absichten der Länder, eigene Steuern einzuführen, erleichtern.

Abbildung 1: Anteile am Steueraufkommen und am (regionalen) BIP in %

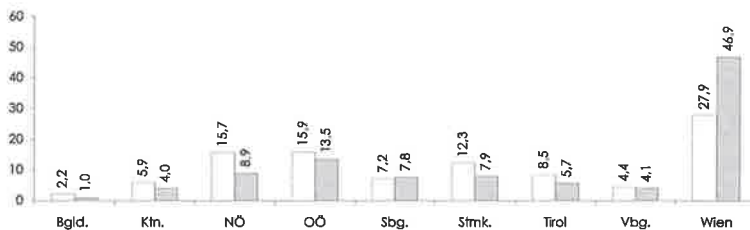
2003



2000



1995



Q: Statistik Austria; BMF; eigene Berechnungen

Von den anderen Bundesländern bringt nur Salzburg einen höheren Anteil am Steueraufkommen als seiner Quote am Bruttoinlandsprodukt entspricht (Abbildung 1). Salzburg brachte bei einem Anteil von 7,1% am Bruttoinlandsprodukt einen Anteil am Steueraufkommen von 7,6% (2003).

In allen anderen Ländern ist der Anteil am Steueraufkommen deutlich niedriger als jener am regionalen Bruttoinlandsprodukt. Das gilt auch für die westlichen Bundesländer Vorarlberg und Tirol. Besonders ausgeprägt

sind die Abweichungen in der Steiermark, Niederösterreich und auch in Oberösterreich sowie im Burgenland (Abbildung 1).

Länder in denen das Aufkommen deutlich geringer ist als ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt, werden vermutlich mit gewissen Problemen konfrontiert, weil sie wahrscheinlich höhere Zuschläge einheben müssten (bzw die Bandbreiten stärker ausnützen müssten) als jene Länder, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt niedriger ist als dem Aufkommen entspricht. Das bedeutet vor allem Wien und mit Abstand Salzburg würden profitieren, die anderen Ländern hingegen hätten Probleme zu erwarten.

Wie stark die Zentralisierung wirkt, lässt sich am Beispiel der motorbezogenen Versicherungssteuer zeigen. An der früheren Kfz-Steuer hatte Wien einen Anteil von rund 20%. Das entsprach etwa jenem an der Bevölkerung. Auch in den anderen Ländern deckte sich der Anteil am Aufkommen etwa mit jenem an der Bevölkerung. Durch die Umstellung auf die motorbezogene Versicherungssteuer, die von den Versicherungen am Unternehmenssitz abgeführt wird, stieg der Anteil von Wien auf etwa 80% am Gesamtaufkommen an dieser Steuer. In den anderen Ländern ging der Anteil entsprechend zurück.

Dieses Problem müsste gelöst werden, wenn, wie zuweilen gefordert, das Aufkommen an der motorbezogenen Versicherungssteuer den Ländern übertragen werden sollte. Wenngleich es technisch vermutlich möglich ist, aufgrund der Kennzeichen, das Aufkommen regional aufzuteilen, wäre diese Maßnahme mit zusätzlichen administrativen Kosten verbunden, die den Versicherungen wahrscheinlich abgegolten werden müssten. Solche Einhebungsvergütungen gibt es bereits etwa bei der Grunderwerbsteuer oder der Werbeabgabe. Sie beträgt in der Regel 4% des Bruttoaufkommens. Bei den anderen Steuern wäre das Aufteilungsproblem noch viel komplexer.

Das gilt im Grunde auch für Zuschläge zu bestehenden Steuern (in einer bestimmten Bandbreite). So ist etwa der Anteil an der Lohnsteuer und der Einkommensteuer am Aufkommen regional sehr verschieden. Die Lohnsteuer wird zu mehr als 50% in Wien aufgebracht, die Einkommensteuer hingegen nur zu etwas mehr als einem Viertel. Es müssten daher möglicherweise unterschiedliche Zuschläge für beide Steuern angewendet werden. Das ist wiederum wegen der Arbeitsnehmersveranlagung und den Abzügen (Kinderabsetzbeträge und Bausparen) sehr problematisch. Solche Zuschläge, die zunächst sehr einfach scheinen, sind aufgrund der administrativen Schwierigkeiten daher nur schwer zu realisieren.

Wenngleich mehr Steuerhoheit für die Länder aus theoretischer Sicht durchaus wünschenswert wäre, stehen dem in Österreich aufgrund der hohen Zentralisierung des Aufkommens wahrscheinlich erhebliche Schwierigkeiten entgegen.

5. Ausblick

Trotz der wichtigen Änderungen im Finanzausgleichsgesetz 2005, die durchaus als Meilenstein gelten können, bleiben natürlich noch viele Punkte und Anregungen offen. Sie werden die künftigen Finanzausgleichsdiskussionen und Gesetze (ab 2009) prägen. Es lassen sich drei Aspekte anführen, die hier kurz skizziert werden sollen, wobei zwischen sehr weit reichenden Regelungen einerseits und punktuellen Änderungen andererseits, die in das bestehende System integriert werden könnten, zu unterscheiden ist.

5.1 Aufgabenorientierter Finanzausgleich

In der Vorbereitung des Finanzausgleichsgesetzes 2005 wurde die Frage einer verstärkten Aufgabenorientierung ausführlich diskutiert und auch eine Reihe von Untersuchungen erstellt. Der Österreich-Konvent hat dieses Thema ebenfalls behandelt. Allerdings sind die Fortschritte in diesem Zusammenhang sehr bescheiden. Eine stärkere Aufgabenorientierung des Finanzausgleiches setzt allerdings voraus, dass die Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften neu definiert und abgegrenzt werden. Das kann jedoch nicht Aufgabe des Finanzausgleichsgesetzes sein.

Dieses Problem ist in der Verfassung zu lösen. Daher war es auch konsequenterweise Gegenstand im Österreich-Konvent. So lange jedoch diese Frage nicht ausreichend geklärt und entschieden ist, bleibt der aufgabenorientierte Finanzausgleich eher ein Wunschdenken. Im Finanzausgleich können nur aufgrund einer Neuordnung der Aufgaben die entsprechenden Zuordnungen der Steuereinnahmen und allenfalls der Transfers erfolgen. Für die Aufteilung der Aufgaben nach ökonomischen Kriterien sind in der Literatur bereits Vorschläge angedacht worden (*Zimmermann/Henke 2001*).

Es geht aber nicht nur um die vertikale Verteilung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, sondern auch auf horizontaler Ebene sollen Anreize gesetzt werden, um eine verstärkte Kooperation zwischen Bundesländern einerseits und Gemeinden andererseits herbei-

zuföhren sowie um eine Abgeltung von positiven externen Effekten, insbesondere zwischen den Gemeinden.

Die Diskussion über den aufgabenorientierten Finanzausgleich ist im Vorfeld des Finanzausgleiches 2005 heftig geführt worden, wobei der abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine zentrale Rolle spielte⁹.

5.2 Ertragsanteile statt Transfers

Unter der Annahme, dass die Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und damit ein aufgabenorientierter Finanzausgleich in absehbarer Zeit nur schwer verwirklicht werden kann, scheint es wichtig, nach Alternativen zu suchen, die dennoch den Finanzausgleich effizienter gestalten. Für die nächste Periode wäre zu überlegen, ohne die gegenwärtige Aufgabenverteilung zu ändern, ob es nicht möglich wäre, anstelle der Transfers des Bundes höhere Ertragsanteile zu gewähren.

Gegenwärtig sind die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften recht verwoben und nur mehr schwer zu überblicken. Das fördert Ineffizienzen. Das gilt insbesondere für die zweckgebundenen und/oder ausgabenbestimmten Transfers. Wenngleich ein erheblicher Teil der Transfers zwischen Länder und Gemeinden abgewickelt und vom Finanzausgleich nicht erfasst wird und wobei zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede bestehen, wäre jedenfalls zu überlegen, Transfers, die der Bund an die Gebietskörperschaften leistet, in Ertragsanteile umzuwandeln.

Gegenwärtig betragen die Zahlungen zwischen den öffentlichen Rechtsträgern in Österreich (einschließlich Sozialversicherung) 32,8 Mrd €, das sind 13,8% des Bruttoinlandsprodukts. Sie sind in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark gestiegen. Alleine in den Jahren 2000/2004 nahmen sie um 5,9% im Jahresdurchschnitt zu. Diese Zahlungen werden großteils vom Bund geleistet. Die großen Empfänger sind einer-

⁹ In einer Studie im Auftrag des Städtebundes hat Friedrich Schneider (Universität Linz) versucht, die höheren Ertragsanteile (pro Kopf) für die größeren Gemeinden, die sich aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel ergeben, zu verteidigen und in diesem Zusammenhang eine Studie des WIFO heftig kritisiert. Schneider hat zu diesem Zweck die Ausgaben von ausgegliederten Einheiten in den Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohner wieder den Gemeindehaushalten hinzugerechnet. Allerdings gibt diese Studie kein umfassendes Bild, weil sie auf die Ausgliederungen in den Gemeinden bis 20.000 Einwohner nicht eingeht und damit ein sehr einseitiges Bild zeichnet. Dazu kommt, dass die ausgegliederten Einheiten höchstens 50% ihrer Aufwendungen durch Transfers bzw Ertragsanteile decken dürfen. Daher könnte bestenfalls die Hälfte der Ausgaben dieser Einheiten hinzugerechnet werden. Dieses Beispiel zeigt jedoch, mit welcher Härte die Diskussion um spezielle Aspekte des Finanzausgleichs geführt wird.

seits die Länder und andererseits die Sozialversicherung. Die Gemeinden weisen zwar auch einen positiven Abrechnungssaldo auf, doch ist er im Vergleich zu den Ländern mit 1,2 Mrd € merklich geringer (Übersicht 3).

Übersicht 3: Transfers zwischen Trägern öffentlichen Rechts 2004

	Ausgaben	Einnahmen	Saldo
		Mio €	
Bundesebene	23.261	6.797	-16.464
Landesebene	3.310	11.770	8.460
Gemeindeebene	2.780	4.006	1.226
Sozialversicherung	3.441	10.219	6.778
Summe	32.792	32.792	0

Q: Statistik Austria, Geburgen und Sektor Staat 2004, Teil II.

Wenn die Sozialversicherung ausgeklammert wird, zeigt sich, dass der Bund im Jahre 2004 23,2 Mrd € ausgab, wovon der Großteil an die Länder floss. Die Länder erhielten insgesamt 11,8 Mrd €, wovon jedoch neben den Transfers des Bundes auch Gemeinden Zahlungen an die Länder leisten. Die Gemeinden gaben 2,85 Mrd € aus und erhielten andererseits 4,0 Mrd €.

Wenn es gelänge, die Transfers des Bundes in Ertragsanteile umzuwandeln, würden sich einerseits diese Salden verringern und andererseits die Transparenz erhöhen. Die finanzielle Position sowohl des Bundes als auch jene der Länder und der Gemeinden bliebe unverändert. Beim Bund stehen geringeren Ertragsanteilen niedrigere Transferzahlungen gegenüber. Bei den Ländern und Gemeinden würden höhere Ertragsanteile anfallen, andererseits aber die Transfereinnahmen entsprechend geringer werden.

Wenn diese Substitution gelänge, würde sich der Spielraum der Länder (und in geringerem Ausmaß auch der der Gemeinden) vergrößern. Die Gebietskörperschaften könnten dann selbst ihre Prioritäten festsetzen. Wenn man davon ausgeht, dass in den einzelnen Ländern die Bevölkerung teils unterschiedliche Prioritäten aufweist, könnten dann die Länder besser reagieren?

Es könnte dadurch (in gewissen Grenzen) ein Wettbewerb zwischen den Regionen entstehen, wenn unterschiedliche Schwerpunkte in der Aufgabenerfüllung entstehen. Es entsteht dadurch ein gewisser Druck auf eine effizientere Gestaltung der Aufgabenerfüllung. Jetzt dämpfen (zweckgebundene) Transfers oft diese Entwicklung.

Auf horizontaler Ebene wären jedoch einige Probleme zu lösen, wenn Transfers in Ertragsanteile umgewandelt werden. Andererseits wird schon jetzt ein erheblicher Teil dieser Transfers nach der Volkszahl verteilt. Möglicherweise könnte man, wie schon jetzt beim gemeinsamen Schlüssel, die Aufteilung nach einem bestimmten Stichjahr vornehmen, so dass kein Land Nachteile erleidet und nach einer bestimmten Zeit eine Evaluierung vornehmen.

Selbst wenn dieser Vorschlag noch zu weit reichend wäre, könnte zumindest die gegenwärtige Verteilung der Ertragsanteile durch zusätzliche Indikatoren auf horizontaler Ebene ergänzt werden, um eine nähere Aufgabenorientierung herzustellen.

5.3 Zusätzliche Indikatoren in Verteilung der Ertragsanteile

Die dritte Möglichkeit wäre, in das gegenwärtige System der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile zusätzliche Indikatoren einzubauen. Gegenwärtig dominiert die Volkszahl bei den Ländern und der abgestufte Bevölkerungsschlüssel bei den Gemeinden. Solche zusätzlichen Komponenten werden bereits auch in der Literatur diskutiert (Thöni 2002).

5.3.1 Altersstruktur

Ein maßgeblicher Faktor für die Verteilung der Ertragsanteile könnte die Altersstruktur der Bevölkerung sein. Sie wird in der Literatur etwa von Zimmermann/Henke (2001) erwähnt. Damit würde die Volkszahl näher an eine Aufgabenorientierung herangeführt. Länder/Gemeinden wenden gegenwärtig etwa ein Drittel ihrer Ausgaben für den Sozialbereich (einschließlich Pflege) und die Krankenanstalten auf. Diese Leistungen werden von den älteren Menschen überdurchschnittlich beansprucht. Die Altersstruktur (insbesondere der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung) ist auch deshalb wichtig, weil in den einzelnen Bundesländern die Struktur verhältnismäßig weit auseinander klafft (Übersicht 4).

Der Anteil der über 60-Jährigen an der gesamten Bevölkerung schwankt gegenwärtig zwischen 18,6% in Vorarlberg und 24,4% im Burgenland (Übersicht 4). Der österreichische Durchschnitt liegt gegen-

wärtig bei 21,9%. Über dem Durchschnitt liegen neben dem Burgenland auch noch Kärnten, Niederösterreich, die Steiermark und Wien. Diese Länder sind von der Entwicklung der Altersstruktur besonders betroffen. Es geht dabei jedoch nicht nur um den gegenwärtigen Stand, sondern insbesondere auch um die künftigen Tendenzen.

**Übersicht 4: Veränderungen in der Altersstruktur
(Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung)**

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Ö insge- samt
2000	23,7	21,4	21,6	19,8	18,2	21,8	18,1	17,0	21,3	20,6
2005	24,4	23,2	23,1	20,9	20,3	23,1	19,8	18,6	22,1	21,9
2010	25,6	24,8	24,1	22,0	21,8	24,1	21,5	20,3	22,1	22,9
2020	29,9	29,6	26,8	25,6	25,8	27,7	25,2	23,8	22,5	25,8

Q: Statistik Austria, Bevölkerungsprognose vom Oktober 2005, Hauptszenario.

In den nächsten fünf Jahren wird nach der jüngsten Prognose der Statistik Austria die Quote der über 60-Jährigen an der gesamten österreichischen Bevölkerung auf 22,9% anwachsen (Übersicht 4). In absoluten Zahlen bedeutet dies eine Zunahme bis 2010 um 120.000 Personen. Das wird an die öffentlichen Haushalte zusätzlich Anforderungen stellen. Mit Ausnahme von Wien wird die Quote zwar in allen Ländern steigen, besonders ausgeprägt ist der Anstieg jedoch in den westlichen Bundesländern (Übersicht 4).

In den folgenden Jahren (bis 2020) wird sich diese Entwicklung weiter beschleunigen. Im Jahre 2020 wird der Anteil der über 60-Jährigen an der österreichischen Bevölkerung auf 25,8% zunehmen. Das bedeutet, im Vergleich zu heute, werden um etwa 425.000 Menschen mehr über 60 Jahre alt sein als gegenwärtig. Das stellt die Landes- und Gemeindehaushalte vor erhebliche Probleme, wobei wie erwähnt, die Entwicklung recht unterschiedlich verläuft. Bemerkenswert ist die Entwicklung in Wien. Im Gegensatz zu allen anderen Ländern nimmt der Anteil der über 60-Jährigen in Wien in den nächsten Jahren kaum zu (Übersicht 4). Allerdings erhöht sich auch in Wien in absoluten Zahlen die Zahl der über 60-Jährigen um mehr als 50.000 Personen. Das ist aber doch deutlich weniger als etwa in Oberösterreich oder in Niederösterreich. Diese

Unterschiede in der Altersstruktur sollten in den Ertragsanteilen berücksichtigt werden.

Bei den 0 bis 15-Jährigen, die auch erhebliche Leistungen von der öffentlichen Hand beanspruchen (insbesondere im Bildungsbereich einschließlich Kinderbetreuungseinrichtungen) verläuft die Entwicklung teils umgekehrt. Ihre Quote an der gesamten Bevölkerung ist rückläufig. Im Jahre 2000 waren noch 17,0% der gesamten Bevölkerung in Österreich jünger als 15 Jahre, heuer sind es hingegen nur mehr 16% und bis 2010 wird dieser Anteil auf 14,9% sinken. Im Jahre 2020 werden um etwa 70.000 Personen in dieser Gruppe weniger sein als heuer. Auch hier besteht ein deutlicher Unterschied zwischen den Ländern. Während diese Quote in Wien sogar zunimmt (vor allem in der Periode 2010/2020), ist sie in allen Ländern deutlich rückläufig. Besonders ausgeprägt ist dieser Rückgang in den westlichen Bundesländern und Oberösterreich.

Die Altersstruktur und ihre Verschiebungen wirken asymmetrisch auf die öffentlichen Haushalte. Die wachsende Zahl der über 60-Jährigen verursacht sofort zusätzliche Anforderungen und damit steigende Ausgaben, wogegen andererseits der Rückgang der 0 bis 15-Jährigen kaum eine Entlastung bei den Ausgaben bringt, wie schon die Vergangenheit gezeigt hat.

5.3.2 Fläche

Die Fläche als zusätzlicher Indikator für die horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Bundesländer und Gemeinden gewinnt zunehmend an Bedeutung. Die Länder haben durch die Übertragung der Bundesstraßen zusätzliche Aufgaben in einem Bereich übernommen, der stark flächenbezogen ist. Auch in der Literatur wird die Fläche durchaus als aussagekräftiger Indikator gesehen (Zimmermann/Henke [2001], Thöni [2002]). Neben den Straßen könnten auch die Ausgaben für die Land- und Forstwirtschaft sowie die kommunalen Dienstleistungen von der Fläche geprägt sein.

Bei den Ländern (ohne Wien) dienen rund 6% der gesamten Ausgaben für den Straßenbereich. Bei den Gemeinden ist der Anteil ähnlich hoch. Dazu kommen dort noch die Ausgaben für die kommunalen Dienstleistungen. Es könnte daher ein Teil der Ertragsanteile, der dieser Ausgabenquote entspricht, nach der Fläche aufgeteilt werden. Das deckt sich etwa mit der Lücke zwischen den Ausgaben/Einnahmen im Voranschlagabschnitt 61 der Länder.

Im Grunde ist dieser Indikator leicht festzustellen. Es wäre lediglich zu klären, welche Fläche herangezogen wird, wahrscheinlich wäre es sinnvoll, die Siedlungsfläche zu berücksichtigen, weil in die Katasterfläche auch unproduktive Fläche einfließt. Möglicherweise wäre es zweckmäßig für die Feststellung der Fläche einen Stichtag zu wählen, der vor dem Inkrafttreten eines Finanzausgleichsgesetzes liegt, damit Umwidmungen und damit Verzerrungen vermieden werden. Jedenfalls könnte die Fläche künftig als Indikator eine zusätzliche Rolle spielen.

5.3.3 Arbeitsplätze/Nächtigungen

Vielfach wird überlegt, die Arbeitsplätze und die Nächtigungen als zusätzliche Indikatoren für die Verteilung der Ertragsanteile heranzuziehen. Im Gegensatz zur Fläche entstehen bei den Arbeitsplätzen in der Feststellung zusätzliche Probleme. Für die Berücksichtigung dieser beiden Komponenten spricht, dass sie (zusätzliche) Aufwendungen in den Landes- und Gemeindehaushalten erfordern, insbesondere im Tourismus. Die Arbeitsplätze als Indikator könnten ein Anreiz für eine wirtschaftsfreundliche Politik in den Ländern und Gemeinden sein. Diese können zwar nur die Rahmenbedingungen für den Standort schaffen, aber bisher hat sich eine effektive Wirtschaftspolitik der Länder und positive Rahmenbedingungen, die von den Ländern und Gemeinden mitgeschaffen werden, nicht in entsprechenden Einnahmen niedergeschlagen (bei den Ertragsanteilen).

Lediglich die Gemeinden können aus der Kommunalsteuer Nutzen ziehen. Vor allem die Gemeinden, die einen hohen Einpendleranteil aufweisen, haben häufig zusätzliche Aufgaben und damit Ausgaben zu erfüllen (Nahverkehr, Aufschließung von Grundstücken etc). Das gilt auch für die Länder.

Technisch wären natürlich einige Fragen zu klären, es können daher hier auch keine Details dargestellt werden. Aber im Grundsatz scheinen diese Komponenten als zusätzlicher Indikator interessant. Angenommen es würden 3% der Ertragsanteile nach diesem Konzept auf die einzelnen Länder/Gemeinden verteilt.

Der Tourismus ist ein wichtiger Sektor in der österreichischen Wirtschaft. In den letzten Jahren haben die Tourismusgemeinden durch Abschaffung der Getränkesteuer, die für sie eine maßgebliche Einnahmenquelle war, zusätzliche Probleme bekommen. Tourismusgemeinden sind mit zusätzlichen Anforderungen konfrontiert, insbesondere in der kommunalen Infrastruktur. Die Zahl der Nächtigungen (jährliche Durchschnittswerte) lässt sich leicht feststellen. Gegenwärtig geben die

Gemeinden wahrscheinlich 2% bis 3% ihrer Ausgaben für die Infrastruktur und sonstige Ausgaben für den Tourismus aus. Das könnte eine Richtschnur für den Anteil an der Verteilung der Ertragsanteile sein.

6. Zusammenfassung

Im Finanzausgleich 2005 hat der Bund durch die Einbeziehung der ausschließlichen Bundesabgaben in die gemeinschaftlichen und durch den einheitlichen Schlüssel auf wesentliche Spielräume in der Gestaltung seiner Einnahmen verzichtet. Er hat den Ländern und Gemeinden außerdem zusätzliche Transfers von insgesamt 212 Mio € jährlich zugesagt. Dafür hat der Bund eine Zustimmung der anderen Gebietskörperschaften zum innerösterreichischen Stabilitätspakt und den dort festgelegten Grenzen für die Budgetabgänge (nach EVSG 95) erwartet.

Die Länder und Gemeinden, die kaum über Möglichkeiten verfügen die Steuereinnahmen selbst zu gestalten, sind daher weitgehend von der Steuerpolitik des Bundes abhängig. Das wurde bisher noch dadurch verschärft, dass der Bund solche Steuern änderte bzw. einführte, an denen er möglichst hohe Anteile erhielt. Durch die neuen Regelungen im Finanzausgleich 2005 werden die Einnahmen der Länder und Gemeinden stabiler. In der Budgetfinanzierung der Länder (und abgeschwächt auch der Gemeinden) spielen Transfers eine erhebliche Rolle, die jedoch zu einem Großteil zweckgebunden oder ausgabebestimmt sind.

Es wäre daher zu überlegen, Transfers, soweit als möglich, in Ertragsanteile überzuführen. Dadurch würde sich der Spielraum der Länder und Gemeinden vergrößern. Die Länder könnten dadurch die Prioritäten in der Aufgabenerfüllung verstärkt selbst setzen und auf die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger, die regional voneinander abweichen, besser eingehen. Das wäre ein sehr wichtiger nächster Schritt im Finanzausgleich. Die horizontale Verteilung könnte weitgehend nach den bisherigen Regelungen erfolgen.

Zu überlegen wäre, zusätzliche Indikatoren für die horizontale Verteilung der Ertragsanteile heranzuziehen, um die bisherige Dominanz der einfachen Volkszahl zurückzudrängen.

Vor allem die Altersstruktur und ihre Verschiebungen spielen (künftig) in den Landes- und Gemeindehaushalten eine zunehmende Rolle. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Verlagerungen in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich entwickeln. Ein weiterer Aspekt wäre die Berücksichtigung der Fläche. Sie ist insbesondere für die Aus-

gaben im Bereiche der Straßen, aber auch im Nahverkehr und bei den Ländern für die Land- und Forstwirtschaft bzw den Gemeinden für die kommunalen Dienstleistungen ein wichtiger Indikator. Darüber hinaus könnten auch die Arbeitsplätze und die Nöchtigungen in der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile berücksichtigt werden.

Ziel könnte es sein, den Anteil der Volkszahl an der Verteilung der Ertragsanteile bei den Ländern von gegenwärtig 77% auf etwa 65% zu reduzieren. Bei den Gemeinden könnte sich ebenfalls dadurch eine spürbare Verringerung des Anteiles der Volkszahl (einschließlich des abgestuften Bevölkerungsschlüssels) ergeben.

Der Finanzausgleich wird künftig für die Finanzierung der Länder und Gemeinden noch an Bedeutung gewinnen, weil die Kreditaufnahmen der Gebietskörperschaften durch die Stabilitätspakte (sowohl den europäischen als auch den innerösterreichischen) begrenzt sind. Die Spannungen nehmen daher künftig vermutlich zu. Jedenfalls wird es notwendig sein, schon im nächsten Finanzausgleich den Weg des gegenwärtigen Finanzausgleichs weiter fortzusetzen und stärkere (substantiellere) Änderungen vorzunehmen. Die Zeit der unveränderten Finanzausgleiche wie in den letzten Jahrzehnten dürfte vorbei. Der Finanzausgleich 2005 hat mit der Veränderung in der vertikalen Verteilung der Ertragsanteile gezeigt, dass solche Veränderungen möglich sind. Das ist auch für die Zukunft zu hoffen.

Literatur

Hüttner, B., Geschichte und Wirkungen des Finanzausgleichs der Zweiten Republik, in: Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis, hrsg v Österreichischen Gemeindebund und Österreichischen Städtebund, Wien 2001.

Mohr, E., Reformbedarf von Finanzverfassung und Finanzausgleich – aus der Sicht eines Landes, in: Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch, hrsg v KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien-Graz 2005.

Thöni, E., Die Reform des österreichischen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung der Gemeindefinanzen, in: Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, hrsg v Theurl, E., Thöni, E., Wien-Köln-Weimar 2002.

Zimmermann, H./Henke, K.D., Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München 2001.

Der neue Finanzausgleich in der Schweiz

I. Einleitung

II. Ziele und Vorgehen

1. Handlungsbedarf und Zielsetzungen im Bereich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs
2. Vorgehen
3. Der Reformprozess unter demokratischem Blickwinkel

III. Überblick über die Kernelemente der Reform

1. Finanzausgleich im engeren Sinn
2. Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung
3. Neuordnung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen
4. Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit der Kantone
5. Verfassungsfragen (bereichsübergreifende Neuerungen)

IV. Schlussbetrachtungen

Anhang

I. Einleitung

Der bundesstaatliche Finanzausgleich in der Schweiz befindet sich im Umbruch. Nach mehrjährigen Vorarbeiten verabschiedete die Bundesversammlung (Bundesparlament) am 3. Oktober 2003 einen verfassungsändernden Bundesbeschluss, der rund zwei Dutzend Verfassungsbestimmungen betrifft. Dieser Bundesbeschluss wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 von Volk und Ständen deutlich gutgeheißen. Die Verfassungsänderungen sind noch nicht geltendes Recht. Man wartet mit der Inkraftsetzung zu, bis die notwendigen Umsetzungsarbeiten auf Gesetzes- und Verordnungsstufe abgeschlossen sind. Dies wird voraussichtlich per 1. Januar 2008 der Fall sein. Auf diesen Zeitpunkt hin wird das vom Parlament bereits verabschiedete neue Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (im Folgenden: FiLaG) das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen (FAG) ablösen.

Die Verfassungsänderungen schaffen zum einen die Grundlage für ein grundlegend reformiertes System des Finanzausgleichs (vgl insb Art

135 BV). Neben der Finanzausgleichsreform im engeren Sinn wurde eine Aufgabenentflechtung im Verhältnis Bund – Kantone beschlossen. Weiter wurden verschiedene neue Instrumente der vertikalen und der horizontalen bundesstaatlichen Zusammenarbeit eingerichtet.¹ Der offizielle Titel des Reformvorhabens – „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“ (kurz „NFA“) – widerspiegelt diesen breiten Ansatz.

Motive und Ausgestaltung der Finanzausgleichsreform sind eng mit allgemeinen föderalistischen Gegebenheiten verbundenen. Die Schweiz hat eine sehr ausgeprägte föderalistische Tradition. Auch unter der neuen Bundesverfassung (BV) – die am symbolträchtigen 1. Januar 2000 in Kraft trat – genießen die Kantone eine weit reichende Verfassungs- und Aufgabenautonomie (vgl. insb. Art. 42, 47 und 51 BV), ja es wird ihnen sogar ausdrücklich „Souveränität“ (Art. 3 BV) attestiert (wenn auch nicht in einem völkerrechtlichen Sinne und nur „soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist“).²

Ein weiteres Kennzeichen des schweizerischen Bundesstaates ist der ausgeprägte „Steuerföderalismus“. Die damit verbundene substantielle *Finanzautonomie* gilt zu Recht als das „Rückgrat des Föderalismus“³, denn ohne einen angemessenen finanziellen Spielraum bleibt „Aufgabenautonomie“ ein leeres Wort. Entsprechend der allgemeinen Regel (Art. 3 BV) besitzt der Bund auch im Bereich der Staatsfinanzen (einschließlich Steuern und andere Abgaben) nur jene Befugnisse, welche ihm die Bundesverfassung zuweist. Dem Bund steht im Wesentlichen die Erhebung *indirekter Steuern* zu (insb. Mehrwertsteuer, besondere Verbrauchssteuern, Zölle), weiter die Erhebung von direkten Steuern auf dem Einkommen natürlicher Personen und auf dem Ertrag juristischer Personen.⁴

In den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen *Einkommens- und Ertragssteuern* (parallel zu den Kompetenzen des Bundes), Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Handänderungssteuern, Grundstücksgewinnsteuern, Motorfahrzeugsteuern uam. Die Kantone besitzen eigene Steuergesetze und Steuertarife.

1 Näher dazu hinten Ziffer III.3. und 4.

2 Näher dazu *Biaggini*, Föderalismus im Wandel – das Beispiel des schweizerischen Bundesstaates, in: ZÖR 2002, 359 ff.

3 *Reich*, Grundzüge der föderalistischen Finanzverfassung, in: Thürer ua (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz (2001) 1203.

4 Art. 128 Abs. 1 BV legt – in erster Linie zur Schonung des kantonalen Steuersubstrats – Höchstsätze fest.

Für eine materielle Steuerharmonisierung fehlt dem Bund die Kompetenz. Der ausgeprägte „Steuerföderalismus“ hat zur Folge, dass die Steuerbelastung für natürliche Personen je nach Wohnort sehr unterschiedlich ist. Sie kann in einzelnen Kantonen mehr als doppelt so hoch sein wie im steuergünstigsten Kanton.⁵ Der Bund kontrolliert nur knapp ein Drittel der öffentlichen Finanzen, die Kantone zusammen rund 40%, die Gemeinden den Rest. Die Bundesverfassung verpflichtet die Kantone und Gemeinden zu einer konjunkturgerechten Einnahmen- und Ausgabenpolitik (Art 100 BV), gibt jedoch dem Bund keine Instrumente zur Durchsetzung dieser Verpflichtung in die Hand.

II. Ziele und Vorgehen

1. Handlungsbedarf und Zielsetzungen im Bereich des bundesstaatlichen Finanzausgleichs

Das „alte“, gegenwärtig noch praktizierte System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs⁶ beruht auf einer im Jahr 1958 geschaffenen Verfassungsbestimmung, welche den Bund beauftragte, „den Finanzausgleich unter den Kantonen“ zu „fördern“ und bei der Gewährung von Bundesbeiträgen auf die Finanzkraft der Kantone und auf die Berggebiete angemessenen Rücksicht zu nehmen (Art 42^{ter} BV 1874; heute – redaktionell angepasst – Art 135 BV idF vom 18.4.1999). Unter dem Regime dieser Verfassungsregelung entstand nach und nach ein „System“ mit rund drei Dutzend untereinander kaum koordinierten finanziellen Ausgleichsgefäßen und Einzelmaßnahmen. Das Transfervolumen ist zwar heute, gemessen an den schweizerischen Gegebenheiten, mit über 17 Milliarden Franken (rund 11 Milliarden Euro) beträchtlich. Bei den Mitteln, die der Bund an die Kantone ausschüttet, handelt es sich indes vielfach um zweckgebundene Subventionen (über 11 Milliarden Franken), die an

5 Eine Verringerung der Steuerbelastungsunterschiede ist als Folge der Finanzausgleichsreform zu erwarten. Vgl. hinten Ziffer III.1.

6 Unter „Finanzausgleich“ versteht man in der Schweiz „alle finanziellen Transfers zwischen staatlichen Körperschaften, welche als Anreiz zur Erfüllung von Staatsaufgaben oder dem Ausgleich von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit dienen“. „Der Finanzausgleich im engeren Sinn umfasst alle finanziellen Transfers, welche der Umverteilung zwischen den Kantonen sowie dem Ausgleich übermäßiger struktureller Lasten dienen“; der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst „alle horizontalen und vertikalen finanziellen Transfers, die mit der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zusammenhängen“ (so das „Glossar“ in der Botschaft des Bundesrates zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen [NFA] vom 14. November 2001, Bundesblatt [BB] 2002, 2291 ff, 2543 f, im Folgenden zitiert als: 1.NFA-Botschaft).

die kantonale Finanzkraft gekoppelt sind (vgl Art 42^{ter} BV 1874), was nicht selten zu Fehlanreizen führt.⁷ Darüber hinaus beklagt man in Wissenschaft und Praxis seit geraumer Zeit Doppelspurigkeiten, fehlende Transparenz und geringe Effizienz des Finanzausgleichssystems. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre begann sich die Auffassung durchzusetzen, dass das selbst für Spezialisten kaum mehr durchschaubare System stark vereinfacht werden muss.

Als *Zielsetzungen* einer Finanzausgleichsreform schälten sich nach und nach heraus:⁸

- Reduktion der Zahl der bundesstaatlichen Finanzausgleichsgefäße;
- Verringerung der Unterschiede zwischen den Kantonen bei der finanziellen Leistungsfähigkeit und bei der Steuerbelastung;
- Sicherstellung einer minimalen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen für alle Kantone;
- Ausgleich geografisch-topografisch und soziodemografisch bedingter finanzieller Lasten;
- Förderung der horizontalen Zusammenarbeit der Kantone;
- Sicherstellung eines angemessenen interkantonalen Lastenausgleichs;
- Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung sowie Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in nicht entflochtenen Bereichen;
- Erweiterung des Handlungsspielraums der Kantone durch vermehrte Zuweisung von frei verfügbaren Mitteln (anstelle von zweckgebundenen Subventionen des Bundes);
- Erhaltung der steuerlichen „Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis“ (so ausdrücklich Art 135 Abs 2 Bst e BV).

7 Näher dazu: Botschaft des Bundesrates vom 7.9.2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Bundesblatt (BBl) 2005, 6029 ff, 6054 (im Folgenden zitiert als: 2.NFA-Botschaft).

8 In gut eidgenössischer Tradition fanden die meisten Zielsetzungen Eingang in die einschlägigen Regelungen auf Verfassungsstufe (vgl Art 135 Abs 2 BV idF vom 28.11.2004, noch nicht in Kraft, siehe Anhang) und auf Gesetzesstufe (vgl Art 2 des Bundesgesetzes vom 3.10.2003 über den Finanz- und Lastenausgleich, FiLaG, noch nicht in Kraft, siehe Anhang).

Insgesamt sollte die Reform sowohl dem Bund als auch den Kantonen *mehr Handlungsfreiheit* verschaffen und eine wirkungsvollere Aufgabenerfüllung ermöglichen.

2. Vorgehen

Der lange (und heterogene) Katalog der Zielsetzungen macht deutlich, dass das Reformvorhaben nicht nur finanzpolitisch ausgerichtet ist, sondern auch eine allgemeine staats- und verfassungspolitische Komponente aufweist. Man spricht denn auch bewusst nicht von einer (bloßen) Finanzausgleichsreform, sondern von einer Neugestaltung des Finanzausgleichs *und der Aufgaben* zwischen Bund und Kantonen. Die Reform beruht im Wesentlichen auf vier Elementen: dem Finanzausgleich im engeren Sinn, der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, der Neuordnung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und der Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit der Kantone. Das Reformvorhaben wird überdies als Teil einer breiter angelegten „Föderalismusreform“ verstanden. Auf die erste Phase im Rahmen der vor kurzem abgeschlossenen Totalrevision der Bundesverfassung (vgl insb Art 42 ff BV) folgt mit der NFA eine zweite Phase. Ob weitere Phasen folgen, ist zurzeit noch ungewiss.

Der breite Reformansatz widerspiegelt sich auch im gewählten Vorgehen: Vorbereitet wurde die Reform durch eine *paritätisch* zusammengesetzte Projektorganisation mit Vertretern der Regierungen und Verwaltungen des Bund bzw der Kantone. Eine bedeutende Rolle spielten die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

Auf *Bundesebene* können drei wichtige Etappen unterschieden werden, in deren Zentrum jeweils eine Regierungsvorlage (sog Botschaft) des Bundesrates an die Bundesversammlung stand bzw steht:

- 1.NFA-Botschaft (14.11.2001): Verfassungsgrundlagen, neues Finanzausgleichsgesetz.
- 2.NFA-Botschaft (7.9.2005): Anpassung der Gesetzgebung im Bund (33 Gesetze).
- 3.NFA-Botschaft (geplant: 2006): Umsetzung, insb Dotierung der Ausgleichsgefäße.

Die einzelnen Schritte im Überblick:

1991	Wirkungsanalyse Finanzausgleich (Eidgenössische Finanzverwaltung)
1994 – 1996	Einsetzung einer paritätisch zusammengesetzten Projektorganisation Bund – Kantone durch den Bundesrat; Erarbeitung von „Grundzügen“ einer Finanzausgleichsreform (Bericht vom 1.2.1996)
1996	Vernehmlassung zum Bericht vom 1.2.1996
1996 – 1999	Erweiterte, wiederum paritätisch zusammengesetzte Projektorganisation Bund – Kantone; Vertiefung und Konkretisierung der Grundzüge (Bericht vom 31.3.1999)
1999	Vernehmlassung zum Bericht vom 31.3.1999
1999 (18.4.)	Volksabstimmung über die neue Bundesverfassung (in Kraft seit 1.1.2000)
2001 (14.11.)	1.NFA-Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung (mit Anträgen betreffend Verfassungsänderungen [Bundesbeschluss NFA] und betreffend das neue Bundesgesetz über den Finanzausgleich)
2003 (3.10.)	Verabschiedung des Bundesbeschlusses NFA und des neuen Finanzausgleichsgesetzes (FiLaG) durch die Bundesversammlung
2004 (28.11.)	Volksabstimmung über die Verfassungsgrundlagen (Bundesbeschluss NFA)
2005 (5.9.)	2.NFA-Botschaft (mit Anträgen betreffend Ausführungsgesetzgebung im Bund)
2006 (Herbst)	Abschluss der parlamentarischen Beratungen (geplant)
2006 (Herbst)	3.NFA-Botschaft: Dotierung der neuen Ausgleichsgefäße (geplant)
2007 (Sommer bzw Herbst)	Parlamentarische Beratungen (Dotierung); Erlass ausführender Verordnungen durch den Bundesrat
2008 (1.1.)	In-Kraft-Treten der Verfassungsbestimmungen (Bundesbeschluss NFA) und der ausführenden Gesetzgebung (geplant)

Auf der Ebene der *Kantone* erfolgen, mehr oder weniger parallel dazu, verschiedene Rechtsänderungen zur Umsetzung der Reform.

3. Der Reformprozess unter demokratischem Blickwinkel

Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen der ersten Etappe (abgeschlossen im Herbst 2003) sowie im Vorfeld der (obligatorischen) Volksabstimmung vom 28.11.2004 äußerten vor allem sozialpolitisch engagierte Kreise Kritik. Es wurde (und wird) befürchtet, dass angesichts knapper Budgets nicht alle Kantone bereit und in der Lage sind, die gewohnten sozialpolitischen Standards in jenen Bereichen zu wahren, aus denen sich der Bund im Zuge der Reform zurückzieht. Der Bundesbeschluss mit den Verfassungsänderungen wurde in der Volksabstimmung vom 28.11.2004 gleichwohl deutlich angenommen.⁹

Im Vorfeld der Abstimmung, aber auch schon davor, hatte die sog. Globalbilanz – aus der die erwarteten finanziellen Auswirkungen je Kanton ersichtlich wurden – eine wichtige Rolle gespielt. Aus dieser Bilanz ging hervor, dass voraussichtlich zwanzig Kantone zu den „Nettoempfängern“, sechs zu den „Nettozahlern“ gehören würden.¹⁰ Bemerkenswerterweise lehnten nicht alle mutmaßlichen „Nettozahler“-Kantone die Verfassungsvorlage ab (namentlich nicht der betragsmäßig am stärksten betroffene Kanton Zürich).¹¹

Mit den auf Verfassungsebene getroffenen Entscheidungen stehen wichtige Rahmenvorgaben fest. Es bleiben aber noch bedeutende Einzelfragen zu entscheiden. Unter den im Rahmen der 2.NFA-Botschaft

-
- 9 Wie bei obligatorischen Referenden üblich, musste das doppelte Mehr (Volk und Stände) erreicht werden (Art 142 BV). Die Vorlage wurde mit 64,4% Ja-Stimmen (Volk) und 20½ gegen 2½ (Ständestimmen) angenommen. – Aus vorab politisch-taktischen Gründen wurden die gut zwei Dutzend zu ändernden Verfassungsbestimmungen zu einem „Gesamtpaket“ zusammengeschürt, welches nur gesamthaft gutgeheißen oder abgelehnt werden konnte. Um nicht mit dem bei Teiländerungen der Bundesverfassung zu wahren Grundsatz der „Einheit der Materie“ in Konflikt zu geraten (Art 194 Abs 2 BV) wurde die Regierungsvorlage formal als *Totalrevisionsvorlage* im Sinne von Art 193 BV behandelt (vgl. 1.NFA-Botschaft, BBl 2002, 2323). Allerdings verhielten sich die Beteiligten so, wie wenn es sich um eine etwas breiter angelegte Teilrevision gehandelt hätte. So hat die Annahme des Bundesbeschlusses NFA weder eine Neudatierung der Verfassungsurkunde noch Umnummerierungen oder Ähnliches zur Folge. Das unorthodoxe Vorgehen ist rechtlich nicht über jeden Zweifel erhaben, zumal die Revisionsvorschriften der Bundesverfassung (Art 192 ff BV) die Zwischenform einer umfangreichen, jedoch thematisch begrenzten „Paketrevision“ – darum handelt es sich der Sache nach – nicht vorsehen.
- 10 Nicht gleichbedeutend mit Gewinnern oder Verlierern, da das bisherige System diesbezüglich zu wenig transparent ist.
- 11 Abgelehnt wurde die Vorlage von den Stimmberechtigten der – als „steuergünstig“ geltenden – Kantone Schwyz, Nidwalden und Zug (hier mit 83,7%!).

beantragten Änderungen auf Gesetzesstufe – betroffen sind insgesamt 33 Bundesgesetze – sind einige politisch umstritten. Die von der Bundesversammlung zu beschließenden Gesetzesänderungen unterstehen dem sog fakultativen Referendum (Art 141 BV), so dass 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone eine Volksabstimmung verlangen können. Entsprechendes gilt für die – politisch delikaten – Beschlüsse der Bundesversammlung betreffend die Grundbeiträge des Bundes und der wohlhabenderen Kantone an den Ressourcenausgleich (Art 5 Abs 1 FiLaG) und betreffend den Grundbeitrag des Bundes für den Lastenausgleich (Art 9 Abs 1 FiLaG).¹² Ob es zu Volksabstimmungen kommen wird, ist noch offen.

III. Überblick über die Kernelemente der Reform

1. Finanzausgleich im engeren Sinn

Der angestrebten Vereinfachung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems dient eine Reduktion der Zahl der finanziellen Ausgleichsgefäße. Statt heute rund drei Dutzend werden es künftig nur noch drei sein, nämlich (a) der sog *Ressourcenausgleich*, (b) der *geografisch-topografische Lastenausgleich* und (c) der *soziodemografische Lastenausgleich*. Die Dotierung der Ausgleichsgefäße (Festsetzung der konkreten Beiträge) obliegt der Bundesversammlung. Geplant ist die Bereitstellung von jährlich rund 3,3 Milliarden Franken, wovon 2,2 Milliarden durch den Bund, der Rest durch die wohlhabenderen („ressourcenstarken“) Kantone aufzubringen sind.¹³

a. *Ressourcenausgleich*

Mit Hilfe des Ressourcenausgleichs sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone und indirekt die Unterschiede in der Steuerbelastung (insb. für natürliche Personen¹⁴) mittelfristig verringert werden. Auch ressourcenschwache Kantone sollen auf genügend *frei verfügbare* finanzielle Mittel zur eigenständigen Aufgabenwahr-

¹² Vgl hinten Ziffer III.1.

¹³ Angestrebt wird eine aus Bundessicht „haushaltneutrale“ Lösung: Der Bundesanteil von 2,2 Milliarden Franken solle durch den Wegfall von rund 2,2 Milliarden Franken Subventionen im Verhältnis Bund-Kantone kompensiert werden (vgl 2.NFA-Botschaft, BBl 2005, 6060).

¹⁴ Erwartet wird eine Reduktion der Spanne zwischen den beiden „Extremen“ um rund 20%.

nehmung zurückgreifen können. Diesem Zweck dient ein Ausgleichsgefäß mit einer horizontalen und einer vertikalen Komponente:

- *horizontal*: Umverteilung von Mitteln von den wohlhabenderen („ressourcenstarken“) Kantonen zu den ärmeren Kantonen im Umfang von jährlich rund 1,1 Milliarden Franken.
- *vertikal*: Der Bund wird neu eigene Mittel im Umfang von jährlich rund 1,6 Milliarden Franken in das Finanzausgleichssystem einbringen.

Alle vier Jahre wird die Bundesversammlung die Eckwerte des Ressourcenausgleichs festlegen (Art 5 FiLaG), wodurch sich die Möglichkeit einer vermehrt *politischen* Steuerung des Finanzausgleichssystems eröffnet.

Die Bundesverfassung sieht für den Beitrag der ressourcenstarken Kantone (horizontale Komponente) eine untere und eine obere Begrenzung vor (wodurch sich der Entscheidungsspielraum der Bundesversammlung verringert): Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone müssen mindestens zwei Drittel und dürfen höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes betragen (Art 135 Abs 3 BV). Für den Start des neuen Finanzausgleichs (2008) ist ein Verhältnis von 70% vorgesehen.

Die Mittel aus dem Ressourcenausgleich fließen ausschließlich den ressourcenschwachen Kantonen zu, und zwar als frei verfügbare Mittel, dh *ohne jede Zweckbindung* (Art 6 FiLaG). Dies ist eine der zentralen Neuerungen der Reform. Die Verteilung erfolgt auf der Grundlage des vom Bundesrat jährlich zu ermittelnden *Ressourcenpotenzials*. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden. Das Gesetz gibt als Ziel vor, dass die maßgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich *mindestens 85 Prozent* des schweizerischen Durchschnitts erreichen sollen (finanzielle Mindestausstattung im Sinne von Art 135 Abs 2 idF vom 28.11.2004). Der Steuerwettbewerb soll erhalten bleiben.

Ein neuralgischer Punkt des neuen Ausgleichsgefäßes sind die Berechnungskriterien für den sog Ressourcenindex, der die *finanzielle Leistungsfähigkeit* der Kantone misst. Abgestellt wird nicht auf die effektiven Steuereinnahmen und Steuerbelastungen, sondern auf das fiskalisch ausschöpfbare *Einnahmenpotenzial* oder Ressourcenpotenzial. Dieses wird berechnet auf der Grundlage der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen. Das Ressourcenpotenzial jedes Kantons pro Kopf seiner Einwohnerinnen und Einwohner wird jährlich auf Grund der Zahlen der letzten drei verfügbaren Jahre ermittelt. Kantone, deren Ressourcen-

potenzial pro Kopf über dem schweizerischen Durchschnitt liegt, gelten als „ressourcenstark“, die anderen als „ressourcenschwach“ (Art 3 FiLaG).

b. Geografisch-topografischer Lastenausgleich

Der geografisch-topografische Lastenausgleich (Art 7 FiLaG) – als zweites Ausgleichsgefäß – verfolgt das Ziel, *übermäßige* finanzielle Lasten infolge weitgehend *unbeeinflussbarer Sonderfaktoren* auszugleichen. Als Kennzeichen für eine hohe Belastung gelten gemäß Gesetz insbesondere ein „überdurchschnittlich hoher Anteil an hoch gelegenen Siedlungsgebieten und produktiven Flächen“ sowie „disperse Siedlungsstrukturen und eine geringe Bevölkerungsdichte“. Man geht heute davon aus, dass die Finanzmittel aus diesem Ausgleichsgefäß, das ausschließlich vom Bund gespiesen wird, insgesamt 18 (von 26) Kantonen zugute kommen werden. Auch die Mittel aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich werden den Kantonen ohne jede Zweckbindung ausgerichtet.

c. Soziodemografischer Lastenausgleich

Der soziodemografische Lastenausgleich (Art 8 FiLaG) – als drittes Ausgleichsgefäß – verfolgt das Ziel, gewisse Sonderfaktoren, die mit der *Bevölkerungsstruktur* zusammenhängen, teilweise auszugleichen. Als Kennzeichen für eine übermäßige Belastung gelten gemäß Gesetz insbesondere ein überdurchschnittlich hoher Anteil an in Armut lebenden Menschen, Hochbetagten, Jugendlichen mit besonderen Ausbildungsbedürfnissen, Arbeitslosen, Suchtmittelabhängigen, Ausländerinnen und Ausländern, die zur Integration Unterstützung brauchen. Zusätzlich soll der besonderen Belastung der Kernstädte von großen Agglomerationen Rechnung getragen werden. Man geht davon aus, dass die Mittel aus diesem Ausgleichsgefäß insgesamt acht Kantonen, die in besonderer Weise durch die sog „A-Problematik“ betroffen sind¹⁵, zugute kommen werden.¹⁶ Die Mittel aus dem soziodemografischen Lastenausgleich werden den Kantonen ohne jede Zweckbindung ausgerichtet. Es ist

15 Überdurchschnittlicher Anteil an Armen, Arbeitslosen, Abhängigen, Auszubildenden, Alleinerziehenden, Ausländern usw. Die bisherigen Modellrechnungen gehen von einer Gewichtung der soziodemografischen Lasten mit 2/3, der Kernstadt-Lasten mit 1/3 aus.

16 Dass voraussichtlich achtzehn Kantone vom geografisch-topografischen und acht Kantone vom soziodemografischen Lastenausgleich profitieren, heißt nicht, dass alle 26 Kantone zum Zuge kommen, denn drei Kantone (Bern, Tessin, Neuchâtel) werden voraussichtlich doppelt, drei Kantone (Solothurn, Basel-Landschaft, Aargau) weder aus dem einen noch aus dem anderen Ausgleichsgefäß Mittel erhalten.

alleine Sache der Empfängerkantone, darüber zu befinden, ob bzw in welchem Ausmaß die Mittel für die Bewältigung der verschiedenen Facetten der „A-Problematik“ oder für andere Zwecke eingesetzt werden. Auch der soziodemografische Lastenausgleich wird ausschließlich durch den Bund finanziert.

Es ist vorgesehen, für den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich zusammen jährlich rund 600 Millionen Franken bereitzustellen. Über die Aufteilung zwischen den beiden Ausgleichsgefäßen – eine Frage von einiger politischer Brisanz – ist noch nicht entschieden.¹⁷

d. Härteausgleich

Der sog Härteausgleich (Art 19 FiLaG) soll für ressourcenschwache Kantone den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichssystem abfedern. Dafür sollen anfänglich rund 430 Millionen Franken pro Jahr bereitgestellt werden. Der Betrag ist zu zwei Dritteln vom Bund, zu einem Drittel von den Kantonen aufzubringen. Der Härteausgleich ist auf maximal 28 Jahre befristet. Nach acht Jahren reduziert sich der Härteausgleich sukzessive. Voraussichtlich fünf Kantone werden dank dem Härteausgleich beim Start zu den „Nettoempfängern“ statt zu den „Nettozahlern“ gehören.

2. Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung

Der (Wieder-)Herstellung von Gestaltungsspielräumen und von klareren Verantwortlichkeiten dient die Entflechtung von nicht ganz zwanzig Aufgabenbereichen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip – das neu ausdrücklich in der Verfassung verankert wird (Art 5a BV idF vom 28.11.2004, noch nicht in Kraft)¹⁸ – soll der Bund nur noch in jenen Bereichen und Fragen materiell und finanziell Einfluss nehmen, die einer einheitlichen Ordnung bedürfen. Um spektakuläre Aufgabenverlagerungen handelt es sich nicht. Betroffen sind vor allem die Bereiche soziale Sicherheit, Verkehr, Bildung (zB Eingliederung Invalider, Nationalstrassen, Stipendien, Sonderschulen).

17 Nach bisherigen Modellrechnungen: je zur Hälfte (vgl 2.NFA-Botschaft, BBl 2005, 6275).

18 Vgl hinten Ziffer III.5.

Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung – die von wirtschaftswissenschaftlicher Seite schon lange gefordert wird¹⁹ – führt in der Mehrzahl der Fälle zu einer „Kantonalisierung“ von Staatsaufgaben, in immerhin sieben Bereichen zu einer Zentralisierung beim Bund. Aus Sicht der Kantone wird der entflechtungsbedingte Wegfall von (zweckgebundenen) Bundessubventionen durch den Zufluss von frei verfügbaren Mitteln im Rahmen der neuen Instrumente (Ziffer 1.) ausgeglichen. Zur Sicherung gewisser Mindeststandards soll der Bund bei bestimmten „kantonalisierten“ Aufgabenbereichen die Möglichkeit behalten, in Gestalt von Rahmenregelungen *rechtliche Vorgaben* zu machen. Die Aufgabenentflechtung setzt somit primär ökonomisch an („Finanzierungslogik“), weniger bei der verfassungsrechtlich-bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung („Kompetenzlogik“).

3. Neuordnung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen

In den nicht entflochtenen Bereichen (im NFA-Jargon: sog. „Verbundaufgaben“) sollen nach Möglichkeit neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen eingeführt werden (Art 46 BV idF vom 28.11.2004, noch nicht in Kraft). Mehrjahresprogramme und Global- oder Pauschalsubventionen sollen an die Stelle der Subventionierung von Einzelobjekten oder -projekten nach aufwandorientierten Kriterien treten (die erfahrungsgemäß kostentreibend wirken).

Entsprechend der Philosophie des New Public Management soll dem Bund die strategische Führung (einschließlich eines entsprechenden Controlling) obliegen, während die Kantone auf operativer Ebene bestimmen, wie sie die gesetzten Ziele erreichen wollen. Als neuartiges Instrument dient hier die sog. Programmvereinbarung. Im Rahmen der 2.NFA-Botschaft beantragt die Regierung die Ergänzung des Subventionsgesetzes (vom 5. Oktober 1990) um einen neuen Art 20a. Danach legt eine Programmvereinbarung „die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele fest und regelt die Beitragsleistung des Bundes sowie (...) die Einzelheiten der Finanzaufsicht“. Programmvereinbarungen erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre. Der Sache nach geht es um die Regelung bundesstaatlicher Subventionsverhältnisse im Geiste des New Public Management. Finanzielle Leistungen des Bundes sollen grundsätzlich global für ein ganzes, in der Regel mehrjähriges Programm zugesprochen werden, wobei Rahmenvorgaben

19 Vgl. schon Frey, Der schweizerische Föderalismus – wirtschaftlich durchleuchtet, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 1974 I, 359 ff.

partnerschaftlich durch „Vereinbarung“ festgelegt werden sollen. Die Übertragung eines vor allem betriebswirtschaftlich inspirierten, für verwaltungsinterne Vorgänge entwickelten Konzepts auf das weit komplexere und anders gelagerte bundesstaatliche Verhältnis wirkt schwierige, zum Teil neuartige Rechtsfragen auf, so zB die Frage nach Zulässigkeit und Grenzen von Anreizsystemen, die zu einer Ungleichbehandlung der Kantone führen (zB Bonus-Malus-Systeme, „Wettbewerb um Bundesmittel“).

4. Stärkung der horizontalen Zusammenarbeit der Kantone

In der kleinräumigen Schweiz ist die *kantonsübergreifende* gemeinsame Erfüllung von öffentlichen Aufgaben (in Bereichen wie Bildung, Spitalwesen, Kultur uam) in Zeiten knapper Budgets ein wichtiges Anliegen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass das Anliegen unter den Bedingungen der halbdirekten Demokratie nicht immer leicht zu verwirklichen ist. Neu soll der Bund die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern. Ziele sind dabei die Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, eine möglichst wirtschaftliche Erfüllung kantonalen Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen und insbesondere ein gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone. Das System soll nicht zuletzt jenen Kantonen, die für umliegende Kantone sog *Zentrumsleistungen* erbringen, finanzielle Abgeltungen zuführen.

Um *nicht kooperationswillige* Kantone zur horizontalen Zusammenarbeit zwingen zu können, sieht die Bundesverfassung neu die Möglichkeit vor, dass der Bund auf Antrag interessierter Kantone in bestimmten Aufgabenbereichen interkantonale *Verträge allgemein verbindlich erklärt* oder widerstrebende Kantone *zur Beteiligung* an solchen Verträgen *verpflichtet*.²⁰ Diese Neuerung wird in der Literatur zu Recht als wenig autonomie- und demokratiefreundlich und staatspolitisch problematisch kritisiert²¹, steht doch eine vom Bund verordnete „Zwangskooperation“ klar im Widerspruch zu einem Grundanliegen der Reform, der Stärkung der kantonalen Autonomie. Vermutlich werden die Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht in der bundesstaat-

20 Art 48a BV idF vom 28.11.2004, noch nicht in Kraft; zu den Modalitäten vgl Art 10 ff FiLaG.

21 Vgl *Rhinow*, Bundesstaatsreform und Demokratie, in: René L. Frey (Hg), *Föderalismus – zukunftstauglich?! (2005)* 63 ff. Vgl dagegen *Schweizer*, Welchen Föderalismus wollen wir?, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr 144 vom 25.6.2002, 15.

lichen Praxis nur selten zur Anwendung kommen. Als Druckmittel werden sie indes ihre Wirkungen nicht verfehlen.

5. Verfassungsfragen (bereichsübergreifende Neuerungen)

Im Rahmen der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“ wurden auch einige bereichsübergreifende Neuerungen beschlossen. So wird die verfassungsmäßige Garantie der kantonalen „Eigenständigkeit“ (Art 47 BV) durch eine ausdrückliche Erwähnung der kantonalen Organisationsautonomie und eine Bezugnahme auf die kantonale Finanzautonomie verdeutlicht.

Weiter wird, wie bereits erwähnt, das bundesstaatliche *Subsidiaritätsprinzip* ausdrücklich in der Verfassungsurkunde verankert (Art 5a BV idF vom 28.11.2004, noch nicht in Kraft). Dieser vor allem von den Kantonen gewünschte Schritt war im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung noch am Widerstand des Bundesparlaments gescheitert. Die rechtliche Tragweite des neuen Verfassungsgrundsatzes ist alles andere als klar. Dies gilt auch für die neu in die Verfassung aufgenommenen „Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben“ (Art 43a BV idF vom 28.11.2004, noch nicht in Kraft). Die zentralen Kriterien – die „Kraft der Kantone“, das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung (Abs 1), das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Abs 2 und 3)²² – sind hochgradig unbestimmt.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage wird das Subsidiaritätsprinzip als bloße „staatspolitische Maxime“ charakterisiert. „Primärer Adressat“ sei der Bundesgesetzgeber, der das Subsidiaritätsprinzip von Fall zu Fall zu konkretisieren haben werde. Man erhofft sich, wie aus den Erläuterungen weiter hervorgeht, in erster Linie „einen verstärkten Rechtfertigungs- und Begründungszwang für den Verfassungs- und Gesetzgeber.“ Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips ist in der Tat sehr fraglich. Erst recht gilt dies für die Aufgabenzuweisungskriterien des Art 43a BV.²³

22 „(2) Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. (3) Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.“

23 In diesem Sinne auch die 1.NFA-Botschaft, BBl 2002, 2339, 2458 f.

IV. Schlussbetrachtung

Für eine Gesamtwürdigung des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist es im heutigen Zeitpunkt – rund zwei Jahre, bevor die Reform in Kraft tritt – noch zu früh. Im Rahmen der Vorarbeiten zur Reform war davon die Rede, dass man sich von den angestrebten Neuerungen beträchtliche Effizienzgewinne (im Umfang von 2 bis 2,5 Milliarden Franken, ohne Leistungsabbau) erhoffen dürfe.²⁴ In den jüngsten offiziellen Stellungnahmen werden die Erwartungen betreffend Einsparungspotenzial und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen gedämpft.²⁵ Schon heute kann man indes festhalten, dass die Reform zu einer starken Vereinfachung des Finanzausgleichssystems führt und dass sich dank vermehrtem Zufluss von frei verfügbaren Mitteln der Handlungsspielraum der Kantone erweitert.²⁶ Bemerkenswert ist weiter, dass die Finanzausgleichsreform in einen größeren Rahmen gestellt wird und dass sie mit einer bundesstaatlichen Aufgabenentflechtung sowie mit Neuerungen im Bereich allgemein-föderalistischer Fragen einhergeht. Ein Vermutstropfen ist die unter föderalistischem wie demokratischem Blickwinkel problematische Einführung von Instrumenten der „Zwangskooperation“. Ob die angestrebte Annäherung zwischen den Kantonen in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Steuerbelastung Wirklichkeit wird, muss sich noch weisen.

24 So noch 1999 der Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation („Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen – Konkretisierung der Grundzüge“, Bern und Solothurn, 31. März 1999).

25 Vgl. 2.NFA-Botschaft, BBl 2005, 6287 f.

26 Nach heutigen Modellrechnungen werden die Kantone mit zwei Ausnahmen (Zug und Nidwalden) über mehr *freie* Mittel verfügen als bisher (vgl. 2.NFA-Botschaft, BBl 2005, 6280).

ANHANG

1. Literaturhinweise

Biaggini Giovanni, Föderalismus im Wandel, ZÖR 2002, 359 ff.

Frey René L., Standortwettbewerb und neuer Finanzausgleich, in: ders (Hg), Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich 2005, 11 ff.

Pippig Anna, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, Zürich 2002.

Reich Markus, Grundzüge der föderalistischen Finanzverfassung, in: Daniel Thürer et al (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1199 ff.

Rhinow René, Bundesstaatsreform und Demokratie, in: René L. Frey (Hg), Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich 2005, 63 ff.

2. Materialien

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 14.11.2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“, Bundesblatt (BBl) 2002, 2291 ff. (abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/ff/index.html).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 7.9.2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005, 6029 ff (abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/ff/index.html).

Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen – Grundzüge, Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der Kantonsregierungen gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern und Luzern, 1. Februar 1996.

Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen – Konkretisierung der Grundzüge, Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern und Solothurn, 31. März 1999.

Weitere Hinweise unter: www.nfa.ch und www.parlament.ch (Dossier NFA).

3. Normtexte (Auswahl)

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) – Auszug

*Fassung gemäß Bundesbeschluss vom 3.10.2003, angenommen in der Volksabstimmung vom 28.11.2004
(noch nicht in Kraft; geplant: 1.1.2008)*

Art 135 Finanz- und Lastenausgleich

1 Der Bund erlässt Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen.

2 Der Finanz- und Lastenausgleich soll insbesondere:

- a. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern;
- b. den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten;
- c. übermäßige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geographisch-topografischen oder sozio-demografischen Bedingungen ausgleichen;
- d. die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern;
- e. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten.

3 Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. Die

Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes.

Art 5a Subsidiarität

Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten.

Art 43a Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben

1 Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

2 Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

3 Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.

4 Leistungen der Grundversorgung müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen.

5 Staatliche Aufgaben müssen bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden.

Art 46 Umsetzung des Bundesrechts

(...) 2 Bund und Kantone können miteinander vereinbaren, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt. (...)

Art 47 Eigenständigkeit der Kantone

(...) 2 Er belässt den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.

Art 48a Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

1 Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Ver-

träge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:

- a. Straf- und Massnahmenvollzug;
- b. kantonale Universitäten;
- c. Fachhochschulen;
- d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
- e. Abfallbewirtschaftung;
- f. Abwasserreinigung;
- g. Agglomerationsverkehr;
- h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
- i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

2 Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.

3 Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) – Auszug

(noch nicht in Kraft; geplant: 1.1.2008)

Art 2 Ziele

Der Finanzausgleich soll:

- a. die kantonale Finanzautonomie stärken;
- b. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen verringern;
- c. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten;
- d. den Kantonen eine minimale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;
- e. übermäßige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen oder sozio-demografischen Bedingungen ausgleichen;
- f. einen angemessenen interkantonalen Lastenausgleich gewährleisten.

Art 3 Ressourcenpotenzial

1 Das Ressourcenpotenzial eines Kantons ist der Wert seiner fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen.

2 Es wird berechnet auf der Grundlage:

- a. der steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen (...);

- b. der Vermögen der natürlichen Personen;

- c. der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen (...).

4 Er [der Bundesrat] ermittelt in Zusammenarbeit mit den Kantonen jährlich das Ressourcenpotenzial jedes Kantons pro Kopf seiner Einwohnerinnen und Einwohner auf Grund der Zahlen der letzten drei verfügbaren Jahre. (...)

Art 5 Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich

1 Die Bundesversammlung legt mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes an den Ressourcenausgleich fest. (...)

2 Der Bundesrat passt für das zweite, dritte und vierte Jahr den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone und den Grundbeitrag des Bundes an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone an. (...)

Art 6 Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs

1 Der Bundesrat legt die Verteilung der Mittel auf die ressourcenschwachen Kantone jährlich auf

Grund ihres Ressourcenpotenzials und der Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner fest. Der Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner steigt progressiv mit zunehmender Differenz zwischen den maßgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons und dem schweizerischen Durchschnitt. Die Rangfolge der Kantone darf durch den Ressourcenausgleich nicht verändert werden. (...)

3 Zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich wird angestrebt, dass die maßgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen.

Art 7 Geografisch-topografischer Lastenausgleich

(...) 2 Kennzeichen für eine hohe Belastung sind insbesondere:

a. ein überdurchschnittlich hoher Anteil an hoch gelegenen Siedlungsgebieten und produktiven Flächen;

b. disperse Siedlungsstrukturen und eine geringe Bevölkerungsdichte.

Art 8 Soziodemografischer Lastenausgleich

(...) 2 Kennzeichen für eine hohe Belastung sind insbesondere überdurchschnittlich hohe Anteile an:

a. in Armut lebenden Menschen;

b. Hochbetagten;

c. Jugendlichen mit besonderen Ausbildungsbedürfnissen;

d. Arbeitslosen;

e. Suchtmittelabhängigen;

f. Ausländerinnen und Ausländern, die zur Integration Unterstützung brauchen.

3 Zusätzlich ist der besonderen Belastung der Kernstädte von großen Agglomerationen Rechnung zu tragen.

Art 9 Festlegung und Verteilung der Mittel

1 Die Bundesversammlung legt mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre je einen Grundbeitrag für den geografisch-topografischen und für den soziodemografischen Lastenausgleich fest. (...).

2 Der Bundesrat passt die Mittel für das zweite, dritte und vierte Jahr an die Teuerung an. (...)

4. Abschnitt: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Art 10 Pflicht zur Zusammenarbeit

(...) 2 Die Verpflichtung erfolgt in Form der Allgemeinverbindlicherklärung (Art 14) oder der Beteiligungspflicht (Art 15). (...)

Art 13 Interkantonale Rahmenvereinbarung

Die Kantone erarbeiten für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine interkantonale Rahmenvereinbarung. (...)

Art 14 Allgemeinverbindlicherklärung

1 Die Bundesversammlung kann in Form eines dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses für allgemein verbindlich erklären:

a. auf Antrag von mindestens 21 Kantonen: die interkantonale Rahmenvereinbarung;

b. auf Antrag von mindestens 18 Kantonen: einen interkantonalen Vertrag in den Bereichen nach Artikel 48a Absatz 1 der Bundesverfassung.

2 Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört. (...)

4 Die Allgemeinverbindlichkeit kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

5 Bundesbeschlüsse über die Allgemeinverbindlicherklärung können vorsehen, dass die Bundesversammlung die Allgemeinverbindlichkeit mit einfachem Bundesbeschluss aufheben kann, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn:

(...) b. mindestens neun Kantone die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit eines interkantonalen Vertrags verlangen.

6 Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen.

Art 15 Beteiligungspflicht

1 Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten.

2 Die betroffenen Kantone werden vor dem Entscheid angehört. (...)

4 Die Beteiligung kann für höchstens 25 Jahre angeordnet werden.

5 Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses die Beteiligungspflicht aufheben, wenn ihre Aufrechterhaltung auf Grund der Umstände nicht mehr gerechtfertigt ist, insbesondere wenn mindestens die Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag beteiligt sind, die Aufhebung verlangt.

6 Die Kantone können frühestens nach fünf Jahren einen Antrag auf Aufhebung der Beteiligungspflicht stellen.

Diskussion

Institutsdirektor Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Ich danke für die Beiträge, wir haben jetzt auch genügend Zeit, diese Referate zu diskutieren, ich darf um Wortmeldungen bitten.

Bitte Herr Prof. Pilz.

Prof. Dietmar Pilz, Gemeindebund Steiermark

Ich habe an Herrn Prof. Lehner drei Fragen. Herr Professor, Sie haben richtig ausgeführt, dass der Katalog der gemeinschaftlichen Bundesabgaben um einige bisherige ausschließliche Bundesabgaben erweitert wurde. Trotzdem ist im Finanzausgleich wieder eine neue Abgabe dazugekommen. Im neuen FAG wurde als ausschließliche Bundesabgabe die EU-Quellensteuer eingefügt. Wie stehen Sie dazu? Ich habe keine Ahnung, wie hoch das Aufkommen sein wird, aber die EU-Quellensteuer ist an sich vom System her gleich wie die Kapitalertragssteuer II. Das heißt eine Endbesteuerung von Zinsen.

Zur zweiten Frage. Sie haben ein paar Vorschläge gemacht über die Einbindung der Fläche im Finanzausgleich. Ist bei der Gemeindefläche das Wegenetz oder die gesamte Fläche gemeint? Beim Wegenetz ist anzumerken, dass etwa 70% der Wege in Österreich Gemeindewege sind. Das Zweite wären die Arbeitsplätze. Müssten nicht bei der Berechnung der Kommunalsteuer auch die Arbeitsplätze in den Gemeinden berücksichtigt werden? Ist es so zu verstehen, dass die Arbeitsplätze der Gemeinden bei der Kommunalsteuer berücksichtigt werden, bei denen keine Kommunalsteuer anfällt? Dazu möchte ich ein ganz extremes Beispiel anführen.

Eine steirische Gemeinde hat mehr Bedienstete, Angestellte in der Gemeinde als Einwohner, nämlich 550 Bedienstete in einem Spital und 520 Einwohner in der Gemeinde. Die Gemeinde bezieht aus diesem Spital aber keinen Euro an Kommunalsteuer.

Nicht ganz mitgehen kann ich bei der Nächtigungszahl, die in den Finanzausgleich einfließt. Würde ich eine weitere Komponente Nächtigungen hinein nehmen, unter der Voraussetzung, dass die Verteilungsmasse gleich bliebe, würde eine Verlagerung zu den Tourismusgemeinden stattfinden. Wenn man sich die Statistiken anschaut, sehe ich in der Mitte der Top Ten in Österreich nur Vösendorf und Schwechat, die ja Industriegemeinden sind, sonst nur Tourismusgemeinden. Ich würde von

den ländlichen Gemeinden mit geringem Fremdenverkehr und Industriegemeinden Mittel zu den klassischen Tourismusgemeinden hinführen.

Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe, Graz

Ich habe drei Fragen zur Schweizer Situation.

Die erste Frage: Ich bin auch über das Ziel des Erhaltens der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone gestolpert und habe mir darunter nichts vorstellen können. Wenn man von Steuerwettbewerb spricht, ist es dann nicht so, dass man durch ein attraktives Angebot im Bereich der Steuerpolitik Standortwettbewerb betreibt, der letztlich zu einer Erhöhung des Steueraufkommens in dem betreffenden Territorium führt? Wenn das das Ziel ist, dann verstehe ich nicht ganz, warum man das durch Ausgleichsmaßnahmen abfedern muss, denn das müsste sich ja ohnehin von selber rechnen und es müsste nicht erforderlich sein, zusätzliche Ressourcen hinein zu pumpen.

Die zweite Frage: In Österreich wird von der Wirtschaft gegen eine verstärkte Föderalisierung des Steuerrechts immer eingewendet, dass man nur mit einem harmonisierten und einheitlichen System leben kann. Alles was dagegen spricht, und die Differenzierung von Steuersätzen gehört selbstverständlich dazu, wird gerade von der Wirtschaft vehement abgelehnt. Wie ist es in der Schweiz, gibt es dort diese Diskussion nicht? Konkret interessiert mich: Wie sind die Unterschiede in den kantonalen Körperschaftsteuersätzen für die Unternehmungen? Welche Bandbreite ist gegeben und wie wirkt sich das auf die Standortwahl aus?

Die dritte Frage: Man hört in Österreich immer wieder, dass es in der Schweiz möglich ist, durch Steuervereinbarungen mit den Behörden eine günstige Steuerbelastung herbeizuführen, wenn man dort den Wohnsitz nimmt. Ist diese Möglichkeit auf den Zuzug von Ausländern beschränkt oder spielt sich das auch interkantonal ab oder kann man auch innerhalb des Kantons durch Wohnsitzwechsel eine solche günstige Vereinbarung erreichen? Noch eine Frage an den Staatsrechtler: Auf welcher rechtsstaatlichen Basis beruht eine solche Vereinbarung? In Österreich haben wir eine gesetzliche Zuzugsbegünstigung, bei der die Voraussetzungen so sind, dass ein eindeutiges öffentliches Interesse an diesem Zuzug bestehen muss. Was darüber hinausgeht, kann ich mir ehrlich gestanden unter dem Aspekt des Gleichheitsgrundsatzes sehr schwer vorstellen.

Univ.Prof. Dr. Giovanni Biaggini, Zürich

Ich bin zwar nicht Steuerrechtler vom Fach her, mache aber als Steuerpflichtiger natürlich meine Erfahrungen ganz praktischer Art. Als Steuer-

pflichtiger in der Schweiz füllt man eine Steuererklärung aus, egal ob man unselbstständig oder selbstständig Erwerbender ist. Das Formular sieht gleich aus, es hat in der Regel zwei Spalten, eine für die Kantons- und Gemeindesteuern, eine andere für die direkte Bundessteuer. Die Spalten unterscheiden sich etwas, weil die Abzugsmöglichkeiten zum Teil unterschiedlich sind. Am Schluss stehen deshalb auch zwei unterschiedliche Beträge da: das steuerbare Einkommen im Kanton und das Einkommen, das der direkten Bundessteuer unterliegt. Für beide gelten unterschiedliche Tarife. Die Kantonssteuertarife variieren überdies von Kanton zu Kanton stark. Die Kantonssteuer ist nicht als Zuschlag zur Bundessteuer ausgestaltet, sondern eine selbstständige, von der Bundessteuer los gekoppelte Steuer. Im Unterschied dazu ist die Gemeindesteuer gewöhnlich als Zuschlag zur jeweiligen kantonalen Steuer konstruiert. Auch hier ist die Bandbreite beträchtlich. Im Kanton Zürich beträgt der Zuschlag je nach Gemeinde zwischen 72% und 123% (sog. Gemeindesteuerfuß). Es zeigt sich hier, dass der „Steuerföderalismus“ nicht nur zwischen den Kantonen, sondern auch innerkantonal sehr ausgeprägt ist. Den Gemeinden fließen in diesem System relativ große Beträge zu, mit denen sie die eigenen Aufgaben angehen können, ohne ständig mit den kantonalen Behörden feilschen zu müssen. Veranlagt werden die Einkommensteuern dezentral in den Kantonen; auf die eine Spalte wird das Bundesrecht, auf die andere Spalte das kantonale Recht angewendet. Wie das organisatorisch im Einzelnen ausgestaltet ist, überblicke ich nicht. In kleinen Kantonen macht möglicherweise ein Beamter alles, in einem großen wie Zürich gibt es eine Spezialisierung. In dieser Form stellt sich der Steuerföderalismus aus der Sicht des Steuerpflichtigen dar. Ähnlich verhält es sich bei den Ertragssteuern der juristischen Personen (Bundessteuer und kantonale Steuer). Bemerkenswert ist auch, dass die kantonale Steuer in vielen Kantonen nicht „Kantonssteuer“, sondern „Staatssteuer“ heißt. Dies hat einerseits mit dem ausgeprägten Staatsbewusstsein der Kantone zu tun, andererseits hängt dies damit zusammen, dass die direkte Bundessteuer (die ursprünglich Wehrsteuer hieß) erst spät eingeführt wurde, nämlich in der Weltkriegszeit als eine Art Notgroschen, um den Bundeshaushalt zu sanieren. Ursprünglich hat sich der Bund ausschließlich über indirekte Abgaben – früher nur durch Zölle, später zusätzlich durch eine Warenumsatzsteuer (die heutige Mehrwertsteuer) – finanziert.

Zu den Fragen rund um die Rechtsgleichheit und den Steuerwettbewerb: Bei der Klausel, wonach der Finanz- und Lastenausgleich unter anderem die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten soll, ist, wie schon im Referat ausgeführt, nicht ganz klar, was sie eigentlich soll. Ich glaube, es handelt

sich in erster Linie um eine „Beruhigungspille“ für gewisse Kantone (namentlich für „Steuerparadiese“ wie Zug, Schwyz oder Nidwalden), die befürchtet haben, man werde ihnen in einem nächsten Schritt die Steuerhoheit beschneiden. Es ist wahrscheinlich mehr eine politische Kompromissformel als ein Satz, der juristische Auswirkungen haben wird.

Was die so genannten Steuervereinbarungen angeht: Das ist ein interessantes, zum Teil auch heikles Thema mit einem allerdings eng begrenzten Anwendungsbereich. Die Kantone haben in einem gesamt-schweizerischen Abkommen¹ definiert, unter welchen Voraussetzungen Steuervergünstigungen als statthaft angesehen werden. Ein Hauptanwendungsfall ist die Pauschalbesteuerung nach dem Aufwand für Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren sind und in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben. Wer in die Schweiz zieht, um in der Schweiz zu arbeiten, wird nach den üblichen Maßstäben zur Kasse gebeten. Von Steuerprivilegienvereinbarungen profitieren etwa Formel 1 Fahrer wie Herr Schumacher (er ist nicht der Einzige). Die Rechtsgleichheit ist hier in der Tat sehr stark geritzt, wenn nicht verletzt. Allerdings hat bisher noch niemand einen Weg gefunden, diese Frage vor das Bundesgericht zu bringen. Die Begünstigten werden es nicht tun, und den übrigen Steuerpflichtigen fehlt die Beschwerdebefugnis. Die Kantone sind an einer gerichtlichen Klärung nicht sonderlich interessiert. Immerhin ist der Druck da, zumindest gewisse Exzesse nicht eintreten zu lassen. Die besagte Vereinbarung, der alle Kantone angehören, lenkt das Phänomen in relativ enge Bahnen. Ein gewisser Druck baut sich von außen her auf, und es würde mich nicht erstaunen, wenn die EU oder andere internationale Organisationen den Druck auf die Schweiz nach und nach erhöhen, aber wahrscheinlich nicht nur in dieser Hinsicht.

Zur Frage nach der Bandbreite der Steuern: Es waren, glaube ich, in erster Linie die Steuern der juristischen Personen angesprochen. Der Steuerwettbewerb spielt eine Rolle, die Bandbreite kann ich aber jetzt aus dem Stegreif nicht nennen. Sie ist aber recht groß. Ein Bedürfnis nach finanziellem Ausgleich besteht. Allerdings setzt man in der Schweiz – in guter alter föderalistischer Tradition – den Hebel nicht bei einer Harmonisierung der Steuersätze an. Eine solche materielle Steuerharmonisierung war und ist in der Schweiz aus verschiedenen Gründen nicht mehrheitsfähig. Man versucht daher, einen Ausgleich über andere Kanäle herzustellen. Es ist nicht zuletzt ein Ziel der aktuellen Finanzausgleichsreform, der Diskussion um eine materielle Steuerharmonisierung

¹ Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen, abgeschlossen am 10. Dezember 1948, vom Bundesrat genehmigt am 26. September 1949, in Kraft getreten am 6. Oktober 1949.

den Wind aus den Segeln zu nehmen und jenen Kantonen, die zu kurz kommen und im Steuerwettbewerb nicht mithalten können, über Ausgleichszahlungen eine gewisse Kompensation zu bieten. Das ist wohl der Grund, weshalb die Nettozahler-Kantone bei der Finanzausgleichsreform im Allgemeinen nicht ungern mitmachen. Der Finanzausgleich ist der politische Preis, auch der finanzielle Preis dafür, dass man im Steuerbereich die Autonomie bewahren kann, jedenfalls auf absehbare Zeit hinaus.

Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner, Wien

Zum Herrn Professor Pilz. Ich glaube nicht daran, dass die EU-Quellensteuer ein Sündenfall ist, weil es ja so ist, dass von dieser Steuer 75% an das Ausland, aus dem der Steuerpflichtige her kommt, abfließen. Die 25% sind eine Art Einhebungsvergütung und wir haben das ja auch bei den Zöllen, wo es auch die 25%-ige Einhebungsvergütung gibt. Das würde ich nicht als einen Sündenfall sehen, da die EU-Quellensteuer in dem Sinn keine gemeinschaftliche Bundesabgabe ist, sondern es ist so eine Sonderform. Ich gebe Ihnen aber Recht, dass das vielleicht einmal ein Problem werden könnte, weil ja das Aufkommen natürlich zunehmen wird. Wir haben jetzt, wenn ich mich nicht täusche, 20 Mio € brutto budgetiert. Mag sein, dass das ein bisschen vorsichtig ist, aber das Aufkommen wird natürlich zunehmen, weil ja die Sätze von jetzt 15% auf 25% und letztlich auf 35% steigen werden. Mein Eindruck ist, dass es noch kein Sündenfall ist, weil es eine etwas andere Konstruktion der Steuer ist. In Wahrheit haben wir im Budget noch immer Zölle drinnen, was wir eigentlich auch nicht sollten, aber das ist halt so, und ich sehe diese EU-Quellensteuer in einer ähnlichen Qualität. So wie bei den Zöllen würde niemand auf die Idee kommen, sie als gemeinschaftliche Bundesabgabe einzusetzen. Wir haben ja nach wie vor die ausschließliche Bundesabgabe, ich sehe das auch bei der Quellensteuer so.

Das zweite ist die Frage mit der Fläche. Natürlich nicht nur die Verkehrsfläche, wir haben lange darüber diskutiert – ich glaube, Sie waren bei den Diskussionen auch dabei – welche Fläche man nehmen soll. Ich meine, dass die Katasterfläche wahrscheinlich nicht der richtige Ansatzpunkt sein wird. Dann gab es die Idee, ob man mit der Siedlungsfläche einen Ansatzpunkt haben könnte. Man muss gleich dazu sagen, dass die Statistik Austria durchaus in der Lage ist, für jede Gemeinde die Siedlungsfläche festzustellen, nur muss man das natürlich rückwirkend machen, sagen wir Stand ein Jahr vorher, denn sonst kommen noch schnell die großen Umwidmungen und Flächenwidmungsplanänderungen oder was auch immer. Also das glaube ich, ließe sich technisch machen.

Was die Arbeitsplätze anbetrifft, scheint die Kommunalsteuer heute durch die Ausnahmen, die ja auch für verschiedene Gemeinden erhebliche Nachteile bringen, nicht der richtige Ansatzpunkt zu sein.

Dort, wo Gesundheitseinrichtungen eine sehr starke Rolle spielen, haben sie plötzlich verhältnismäßig wenig Kommunalsteuer. Ich höre, dass gerade die Gemeinde Wilhering, die jetzt ein Gesundheitszentrum errichtet hat, darüber klagt, dass man sich viel mehr erwartet habe. Der Ansatz müssten die Arbeitsplätze sein. Wenn es geht, nicht zu differenzieren, also solche Steuerbefreiungen zu machen, sondern es generell zu machen, dann ist in der Praxis alles wieder anders. Wir wissen, wie dann die Steuergesetze am Ende ausschauen. Ich würde es nicht differenzieren und von Haus aus Befreiungen vorsehen. Das, glaube ich, wäre nicht gescheit. Im Gegenteil, es hätte sogar einen Vorteil für jene Gemeinden, die Spitäler haben oder was auch immer und deshalb große Bereiche haben, die vom Kommunalsteuergesetz steuerbefreit sind und dann eher begünstigt würden.

Mit den Nüchternungen haben Sie mich jetzt überrascht, hoch verehrter Herr Professor. Ich war der Meinung, dass die Statistik Austria sehr restriktiv mit den Unterlagen ist. Früher hat sie für alle 2350 Gemeinden die Unterlagen schön aufgegliedert herausgegeben, ich glaube das gibt es heute nicht mehr. Es war natürlich klar, dass Mittelberg, Saalbach-Hinterglemm, Lech, und was weiß ich, diese klassischen Fremdenverkehrsgemeinden immer ganz oben waren. Mein Eindruck ist der, dass es sich eigentlich geändert haben müsste, nämlich nicht von den Ertragsanteilen her, sondern von den gemeindeeigenen Abgaben. Denn diese klassischen gemeindeeigenen Abgaben, etwa die Getränkesteuer, die damals die große Rolle gespielt haben, gibt es nicht mehr. Der Umsatzsteuerausgleich ist ja eigentlich eine Kompensation dafür, hier müsste sich eine stärkere Angleichung ergeben haben.

Zwischenfrage: Professor Dietmar Pilz, Gemeindebund Steiermark

Es gibt da noch eine Einbeziehung, nämlich der Tourismusabgaben. Da gibt es auch Statistiken, und da steigen die noch besser aus. Da ist Lech am Arlberg mit Abstand an der Spitze, wenn man das Extreme heranzieht. Das heißt, Tourismusabgaben in den Tourismusregionen sind noch nicht einbezogen. Wenn ich die einbeziehe, steigt das noch mehr.

Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner, Wien

Noch einmal, an den Nüchternungen hängt mein Herz am allerwenigsten, das muss ich jetzt ganz offen sagen. Sie wissen, dass die Nüchternungen als Anknüpfungspunkt immer der große Wunsch von Bürgermeister

waren. Diese haben gesagt, die Nöchtigungen sind das Wichtigste, weil wir so arm sind, was sie in Wirklichkeit ja nie waren. Also, ich sage es noch einmal ganz offen, an den Nöchtigungen hängt mein Herz nicht. Die anderen drei, nämlich Alterstruktur, Fläche und Arbeitsplätze schienen mir als mögliche Indikatoren durchaus geeignet zu sein.

Hofrat Dr. Walter Starlinger, Amt der OÖ. Landesregierung

Ich hätte eine Frage an Herrn Professor Biaggini speziell zum Finanzausgleich im engeren Sinn. Der ist ja gestartet unter der Überschrift, dass die drei großen finanziellen Ausgleichsgefäße massiv verringert werden auf jetzt vier Einzelinstrumente. Ich habe unsere Ausgleichsgefäße nicht gezählt in letzter Zeit, aber ich meine, dass wir davon weit entfernt sind. Daher schaut es bestechend aus, wenn das jetzt auf vier Einzelinstrumente verkürzt werden kann. Wenn ich mir aber im Anhang anschau, wie diese Ausgleichsgefäße berechnet werden sollen, dann habe ich wieder Zweifel. Denn da gibt es ja auch eine Vielzahl von einzelnen Rechnungskomponenten, von einem überdurchschnittlich hohen Anteil an hochgelegenen Siedlungsgebieten bis hin zu ländlichen Siedlungsstrukturen. Und dann geht's erst los: armselige Menschen, Hochbetagte, Jugendliche, Arbeitslose usw sind weitere Faktoren. Da haben wir dann eine Vielzahl von Rechnungskomponenten, die wiederum die enge Anzahl von vier Kriterien eigentlich aufheben oder aufheben können. Daher die Frage: Steht da wirklich der Vereinfachungsaspekt im Vordergrund?

Dann die zweite Frage an Herrn Prof. Lehner und Herrn Prof. Bußjäger. Die Transferleistungen im österreichischen Finanzausgleich sind natürlich eine Masse per se, und auch ich habe dabei Unbehagen, weil sie sehr ausufernd ist und die genauen Auswirkungen in Richtung Zielgenauigkeit und Zielgerechtigkeit, sind vielleicht ein bisschen zu hinterfragen. Ich kenne aber auch die Einwände der Politik dagegen. In der Aufzählung der einzelnen Transferleistungen bzw Transferkriterien sind ja einige dabei, die betragsmäßig fix für bestimmte Zwecke genannt sind. Das wären aus meiner Sicht diejenigen, die in das allgemeine Aufkommen relativ leicht einrechenbar und mit einem einfachen Schlüssel umzulegen wären. Schwierig scheint es mir dort zu sein, wo es um bewegliche Faktoren geht, Kopfquotenausgleich, Ausgleich der Haushaltsführung, etc, und da glaube ich besteht die Skepsis der Politik zu Recht, denn das kann sich ja verändern, das ist ja nicht betragsmäßig festgeschrieben. Daher meine Frage. Wäre es nicht ein Lösungsweg, das gesamte Problem Transferzahlungen einmal zu zerlegen und zu sagen, es gibt solche, die in sich flexibel sind und die eher schwer wegzubringen sein werden, und es gibt den anderen Block, die betragsmäßig festge-

schrieben sind, die man aus meiner Sicht relativ leicht umrechnen könnte in die Ertragsanteile und damit einen Lösungsweg zu beginnen? Einen ganzen Stein auf einmal zu heben ist schwer, aber man kann ja die leichteren Steine aus dem Weg räumen. Wobei aus meiner Sicht als zweiter Aspekt dazu käme, dass mit dem Wegfall der Zweckbindung natürlich die Autonomie der Länder gehoben würde.

Univ.Prof. Dr. Giovanni Biaggini, Zürich

Der Schweizer Staatsdenker Denis de Rougemont hat einen schönen Satz geprägt: „Le fédéralisme repose sur l’amour de la complexité“, der Föderalismus beruht auf der Liebe zur Komplexität. Diese Liebe hat man in der Schweiz sehr lange gepflegt. In den 1990er Jahren hat sich die Ratio etwas zurückgemeldet. In der Tat bewirkt die Reform (wenn sie denn, voraussichtlich 2008, in Kraft tritt) eine starke, spürbare Vereinfachung im Vergleich zum bestehenden System. Das heißt aber nicht, dass die Komplexität ganz verschwindet.

Konkret zur Frage der Kriterien: Am Beispiel des soziodemographischen Lastenausgleiches kann ich verdeutlichen, was im Referat möglicherweise etwas zu kurz gekommen ist. Der „Faktorenmix“, der sich aus dem neuen Finanz- und Lastenausgleichsgesetz ergibt (Art 8 FiLaG), ist in der Tat komplex. Dass es sich gleichwohl um ein vergleichsweise einfaches Ausgleichsgefäß handelt, zeigt sich, wenn man sich die Finanzströme vergegenwärtigt. Das Gefäß wird gespiesen durch Mittel des Bundes, wahrscheinlich 300 Mio Schweizer Franken. Diese gehen an jene Kantone (wahrscheinlich acht an der Zahl), die durch die genannten soziodemographischen Faktoren besonders belastet sind. Die Mittel, die gestützt auf diesen Mechanismus in die profitierenden Kantone fließen, sind nicht zweckgebunden. Was die Kantone damit machen, ob sie tatsächlich diese Bundesmillionen einsetzen, um die Armen oder die Hochbetagten speziell zu betreuen oder zu fördern, und wie sie die Prioritäten setzen, das ist Sache der Kantone. Es geht darum, bestimmte Nachteile in pauschaler Weise auszugleichen. Das Geld fließt in die allgemeine Staatskasse des jeweiligen Kantons, der zusammen mit seinen eigenen Ressourcen und den Mitteln, die vielleicht aus den anderen Ausgleichsgefäßen hinzu fließen, dann insgesamt seine Staatsaufgaben bestreiten wird. Er ist beim Mittelzufluss aus dem neuen System – und das ist aus Schweizer Sicht die große Vereinfachung – nicht mehr an die früher üblichen Zweckbindungen angekettet, sondern frei.

Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner, Wien

Ja, Herr Hofrat Starlinger, ich glaube es ist klar, dass wir diesen Transferbereich nicht auf einmal lösen können, sondern nur Schritt für Schritt. Wobei mir klar ist, dass der Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich wahrscheinlich außerhalb der Diskussion ist. In Österreich ist es ja so – wenn ich das richtig sehe – dass fünf Länder etwas bekommen und vier Länder nichts. Salzburg bekommt natürlich nichts, weil es ein vergleichsweise reiches Land ist. Eine Einbeziehung des Ertragsanteile-Kopfquotenausgleichs in so eine Überlegung ist sehr schwierig, und das sollte man sich wirklich nicht antun. Es sollte Schritt für Schritt gehen. Ich bin aber nicht sicher, Herr Hofrat, ob die Politiker wirklich so an den zweckgebundenen Transfers hängen. Es ist ja eher mühsam, dem Finanzministerium zu beweisen, was für bestimmte Zwecke ausgegeben wurde, und was weiß ich, möglicherweise noch Berichte nach Wien schicken zu müssen. Wir haben ja ein paar große Transfers, ich denke jetzt wirklich an die Zweckzuschüsse im Wohnbau, wo die horizontale Verteilung sehr kompliziert ist. Wenn man das machen würde, das haben wir ja in der Vordiskussion gesehen – Sie waren ja auch dabei – dann kommen die Argumente, und man sagt, das rühren wir jetzt nicht an, weil da nämlich blitzartig, was ich nicht gewusst habe, das Gastpatientenproblem gekommen ist. Damit war die Diskussion schon weg, da es offenbar ein sehr merkwürdiges Junktim zwischen der Wohnbauförderung und dem Gastpatientenproblem gibt. Dann hat man gesagt, das tun wir uns bitte nicht an, und die Diskussion war zu Ende. Natürlich wird man dann im Detail auf solche Probleme kommen, aber ich würde schon glauben, dass man etwa die Bedarfszuweisungsmittel gemäß § 22 FAG natürlich ändern kann. Also, das ist einfach auch in der horizontalen Verteilung, man könnte einen Großteil weg bringen. Nicht alles, das ist mir klar, aber Schritt für Schritt, glaube ich, sollte man dieses Problem im nächsten Finanzausgleich einmal angehen, da bin ich schon bei Ihnen und vielleicht schauen, dass wir hier einen Teil weg bekommen.

Institutsdirektor Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger

Ich würde mich dem im Prinzip anschließen. Ich glaube, dass diese Transfers letztlich einfach zu Intransparenz führen. Das Zukunftsziel muss sein, das zu reduzieren. Der Vorschlag, den sie gemacht haben, kommt mir plausibel vor und wahrscheinlich kann man das aufgrund der Komplexität des Problems tatsächlich nur Schrittweise angehen.

Nachdem keine weiteren Wortmeldungen mehr vorliegen, gehen wir jetzt in die Mittagspause.

Chancen und Grenzen von Steuerwettbewerb in der Europäischen Union

1. Einleitung

Steuerwettbewerb ist keine Erfindung des Zeitalters der Globalisierung. Seit vielen Jahren schon gibt es vor allem kleinere und kleinste Länder sowie besondere Steuerzonen innerhalb von Nationalstaaten, die mit Steuerfreiheit auf bestimmte Einkünfte oder mit extrem niedrigen Steuersätzen insbesondere Finanzkapital, aber auch reiche Menschen attrahieren. Deren notwendiger innerstaatlicher Konsum (zB der nach dem internationalen Wohnsitzprinzip erforderliche Mietvertrag oder Immobilienbesitz), mehr noch aber die Verwaltung von deren Geldvermögen haben diesen sog Steueroasen, die ansonsten häufig nur unzureichend über wettbewerbsfähige gewerbliche Arbeitsplätze verfügen, erheblichen Wohlstand beschert. Solange aber die Kapitalmärkte nur begrenzt geöffnet waren – in vielen europäischen Staaten gab es bis in die 80er Jahre hinein Kapitalverkehrskontrollen –, solange Reisen teuer war und solange, wie auch die Waren- und Dienstleistungsmärkte noch Zollgrenzen und andere handelsbeschränkende Regulierungen aufwiesen, betrieben nur ganz kleine Länder oder historisch entstandene Sondersteuergebiete (wie die Kanalinseln) Steuerwettbewerb. Und nur für wenige sehr reiche Menschen kam diese Art der „Steuervermeidung“ wegen der Höhe der Transaktionskosten in Frage.

Im Zuge der Liberalisierung der Märkte allerdings haben sich diese Bedingungen grundlegend verändert. Die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes zum 01.01.1992 hat in der EU die vollständige Freizügigkeit für Waren und Dienstleistungen, für Arbeit und Kapital hergestellt. Auf allen Kontinenten haben sich mehr oder weniger umfassende Freihandelszonen etabliert. Mit der Währungsunion haben sich zumindest in der Euro-Zone auch die Transaktionskosten des Grenzübertritts noch einmal deutlich reduziert. Finanzkapital ist auch durch die Entwicklung entsprechender elektronischer Informationssysteme mittlerweile als vollständig mobil anzusehen.

Produzenten, die mobile Produktionsfaktoren einsetzen, insbesondere Kapital und hochqualifizierte Arbeit, ist es dadurch möglich geworden,

ihre Produktionsfaktoren an den Standort zu tragen, an dem er die beste Rendite erzielt. Selbstredend gehen in die Gesamtrendite nicht nur die privaten Faktorentgelte ein, sondern auch die jeweiligen ortsspezifischen Belastungen durch Steuern sowie das entsprechende öffentliche Güterangebot¹. Entrichten die Nutzer öffentlicher Leistungen einen „fairen Steuerpreis“ für deren Inanspruchnahme, nach den jeweiligen Regeln ihres Standortes, so kann der Steuer- und Leistungswettbewerb im öffentlichen Sektor ein weiterer Parameter der gesamtwirtschaftlichen Effizienz werden. Da Steuern allerdings Zahlungen der Zensiten ohne Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung darstellen und die Steuerlast einer Nutzergruppe mitnichten dem für sie entstehenden Nutzen oder auch nur Kostenanteil entsprechen muss, lassen sich die Steuern auf mobile Produktionsfaktoren insbesondere bei kleineren Ländern so justieren, dass sie die Produktion aus Ländern mit höheren Steuern zum Abziehen veranlassen. Senken die so unter Wettbewerbsdruck gesetzten Länder ebenfalls ihre Steuersätze, kann es zu einem „race to the bottom“ kommen. In der Folge, so wird häufig behauptet, verlieren die Steuersysteme dann ihre Fähigkeit, öffentliche Güter in dem von den WählerInnen gewünschten Umfang zu finanzieren².

Vor diesem Hintergrund wird deshalb häufig zwischen einem „fairen Steuerwettbewerb“ mit effizienzerhöhenden Wirkungen auf Art und Umfang des Angebots an öffentlichen Gütern und einem „unfairen Steuerwettbewerb“ unterschieden³, der Unternehmen zum Abzug in das steuerbilligere Ausland anreizt. Die Sachlage ist allerdings nicht nur nicht so einfach, sondern vor allem in föderalen Staaten auch noch deutlich komplexer, weil die Steuergesetzgebungs- und Ertragskompetenzen verschiedener föderaler Ebenen berührt sind. In föderalen Staaten können sich außerdem die Gliedstaaten untereinander einen Steuerwettbewerb liefern. In der EU besitzen allerdings noch nicht einmal mehr die Mitgliedstaaten alle Rechte, ihre Steuersysteme vollständig autonom zu gestalten⁴.

Der Beitrag versucht vor diesem komplexen Hintergrund, zunächst einmal die Ziele, Voraussetzungen und Parameter eines fairen Steuerwettbewerbs in Europa zu entwickeln. Dabei wird sowohl auf die theoretischen Aussagen zum Steuerwettbewerb als auch auf die besonderen

1 Vgl. Esser, Internationaler Steuerwettbewerb – Vorteile und Gefahren; Institut „Finanzen und Steuern“, Schriften Nr 422 (2004) 46 f.

2 Vgl. Sinn, Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe; in: European Economic Review, Vol 34, 1990, 489 ff.

3 Vgl. OECD: Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue (1998).

4 Vgl. bereits Andel, Europäische Gemeinschaften; in: Neumark (Hg), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl, Bd 4 (1983) 311 ff.

Bedingungen von diesem in föderalen Staaten eingegangen und die europäischen Steuerkompetenzen als Restriktion nationaler Gestaltungskompetenzen sowie wichtigen Parameter für den gemeinsamen Binnenmarkt in Europa dargestellt. Der dritte Abschnitt versucht dann die Realität des Steuerwettbewerbs in Europa herauszuarbeiten, bevor im vierten Kapitel aus den beiden vorangegangenen Hauptteilen Konsequenzen für die Gestaltung nationaler Steuersysteme in den föderal verfassten Mitgliedstaaten abgeleitet werden. Zum Abschluss werden nach einer kurzen Zusammenfassung einige Schlussfolgerungen für die europäische und die nationale Steuerpolitik der föderal verfassten Mitgliedstaaten gezogen.

2. Ziele, Voraussetzungen und Parameter eines fairen Steuerwettbewerbs in Europa

2.1 Theoretische Aussagen zum Steuerwettbewerb

Unter Steuerwettbewerb versteht die Finanzwissenschaft den Wettbewerb zwischen verschiedenen Jurisdiktionen in Bezug auf das relativ beste Verhältnis zwischen dem Nutzen der jeweiligen öffentlichen Güter und der zu ihrer Finanzierung erforderlichen Steuerpreise. Steuerwettbewerb gehört damit in den Wettbewerb der Systeme. „Steuerpreise“ sind hier aber nicht als „Entgeltfinanzierung“ zu verstehen. Vielmehr wird durch diesen Ausdruck betont, dass Steuern ohne einen konkreten Anspruch auf Gegenleistung erhoben werden, aber mit dem ausschließlichen Ziel, ein politisch bestimmtes Angebot an öffentlichen Leistungen zu finanzieren. Der Koordinationsmechanismus ist im Falle von öffentlichen Gütern nicht der Markt, der zumindest bei echten öffentlichen Gütern auch gar nicht in der Lage ist, ein in Art, Umfang und Qualität angemessenes Angebot zu gewährleisten, sondern demokratische Wahlen, welche die Präferenzen der WählerInnen in Bezug auf öffentliche Güter und die hierfür erforderlichen zu erhebenden Steuern zusammenführen.

Da in modernen Staaten nicht nur ein einziges öffentliches Gut produziert wird und nicht nur eine Einheitssteuer erhoben wird, lässt sich mit dem Bild der Steuerpreise die Komplexität moderner Staatssektoren mit vielfältigen öffentlichen Gütern und Transferleistungen, Steuersystemen, welche aus verschiedenen, zum Teil aufeinander bezugnehmenden Steuerarten zusammengesetzt sind, sowie einer Vielzahl mehr oder weniger autonomer Jurisdiktionen mit gewählten Entscheidungsträgern am ehesten darstellen. Steuerpreise bezeichnen dann, dass verschie-

dene Gruppen von Wirtschaftssubjekten, welche öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen, eine mit dem Nutzen für ihre Gruppe korrespondierende Steuerlast tragen sollten. Es handelt sich dabei nach wie vor nicht um eine Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip, allenfalls nach dem Prinzip der sog Gruppenäquivalenz, wobei das Leistungsfähigkeitsprinzip zumindest soweit innerhalb der Gruppen angewandt werden kann, wie dies die Gruppenmitglieder akzeptieren, ohne auszuwandern.

Allgemeines Ziel von Steuerwettbewerb ist damit die Erhöhung der Effizienz der Staatstätigkeit in Nationalstaaten. Dadurch dass die WählerInnen das „Steuer-Leistungs-Verhältnis“ in ihrem Land mit dem anderer Staaten vergleichen können, dass Unternehmen nicht nur ihren vollständigen Wirtschaftsbetrieb, sondern auch verschiedene Betriebsstätten in Länder mit der für sie spezifisch besten Steuer-Nutzen-Relation verlagern können, dass steuerpflichtige Personen in verschiedenen Lebensabschnitten die für sie diesbezüglich optimalen Wohnorte aufsuchen können, entsteht ein zum Marktmechanismus analoger Druck auf Regierungen, die Effizienz des öffentlichen Güterangebotes zu erhöhen.

Dieses in der ökonomischen Theorie der Politik entwickelte Ziel des Steuerwettbewerbs kann dieses allerdings nur erreichen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. So kann die „Abstimmung mit den Füßen“⁵ nur dann optimal erfolgen, wenn die Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Waren und Dienstleistungen garantiert ist. Auch bei der Gestaltung des Staatsaufbaues selber müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein, wie zB die Rechtsstaatlichkeit oder die Allgemeinheit der Steuerpflicht. Insbesondere sollte ausgeschlossen sein, dass Wirtschaftssubjekte öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen können, ohne einen Steuerpreis zu entrichten oder – wie in der Schweiz – für bestimmte Personen ein anderes, günstigeres Steuerrecht gilt als für alle übrigen.

Des weiteren sollte jeder Nutzer öffentlicher Leistungen einen wie auch immer gearteten Steuerpreis entrichten. Diese Bedingung gilt insbesondere auch für sog Steuerausländer, die im Inland öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen, also zB ihre Einkommen- oder Körperschaftssteuer an ihrem ausländischen Wohn- bzw Unternehmenssitz abführen, einen Teil ihrer Wertschöpfung aber unter Nutzung der von anderen Steuerzahlern finanzierten öffentlichen Infrastruktur im Nachbarland erwirtschaften. Da die klassischen Steuerquellen und die international weitgehend anerkannten Prinzipien zur Zuordnung der Steuerpflicht auf Nationalstaaten in vielen Fällen diese Bedingungen „nationaler

5 Vgl *Tibout*, A Pure Theory of Local Expenditures; in: *Journal of Political Economy*, Vol 64 (1956) 416 ff.

Steuerpreise" nicht erfüllen, sind sie zumindest dort, wo es zu erheblichem Export nationaler öffentlicher Infrastrukturleistungen an ausländische Unternehmen, ggf auch Konsumenten kommt, durch andere Finanzierungsinstrumente wie zB Nutzungsentgelte zu ergänzen.

Das große Horrorszenario des „race to the bottom“, des Ausblutens der öffentlichen Hände infolge des internationalen Steuerwettbewerbs wurde mittlerweile auch in der Theorie widerlegt⁶. Allerdings führt ein Wettbewerb bei Steuern auf mobile Faktoren ohne Kooperation nicht zu wohlfahrtsoptimalen Ergebnissen. So können vor allem kleine Länder durch Senkung ihrer Unternehmenssteuersätze so viel Kapital und Arbeitsplätze attrahieren, dass sie ein insgesamt höheres Steueraufkommen als vorher erzielen. Wegen fehlender oder nur sehr geringer Rivalität des Konsums stehen den Steuer Mehreinnahmen zumindest kurzfristig keine entsprechenden Mehrausgaben für öffentliche Güter gegenüber. Reagieren die großen Länder nun mit Senkung ihrer Steuersätze, und führen sie ihre öffentlichen Ausgaben und damit das Volumen an öffentlichen Leistungen entsprechend zurück, so ergeben sich nicht nur insgesamt Verlagerungen von Unternehmenskapital und Arbeitsplätzen zwischen den Ländern, sondern zB auch ein Verlust an öffentlichen Gütern, der nicht mit veränderten Wählerpräferenzen korrespondiert. Durch Kooperation können allerdings beide Länder ihr Steueraufkommen und damit die öffentlichen Güter zusammen wieder steigern.

Bereits diese einfachen theoretischen Überlegungen zeigen, dass internationaler Steuerwettbewerb bei den beteiligten Staaten mit vielfältigen Interessen verbunden ist, allerdings insbesondere bei den größeren Staaten auch berechtigte Ängste auslösen kann. Kooperation, also die Verständigung auf gemeinsame Regeln, unter denen ein fairer Steuerwettbewerb stattfinden kann, ist aber auch aus theoretischer Sicht notwendig.

2.2 Steuerwettbewerb in föderalen Systemen

In föderativ verfassten Staaten wird der Steuerwettbewerb komplexer: Denn zum Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten tritt der innerstaatliche Steuerwettbewerb zwischen den Gliedstaaten sowie – auf einer weiteren Ebene – zwischen den Kommunen in den Ländern/Provinzen/Kantonen. Dabei findet dieser Wettbewerb sowohl vertikal zwischen den föderalen Ebenen als auch horizontal zwischen den Glied-

⁶ Vgl. Sinn, Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb; in: Oberhauser (Hg), Fiskalföderalismus in Europa (1997) 9 ff.

staaten bzw Kommunen niemals ohne Koordination statt, da überall in der Welt in den föderalen Finanzverfassungen zumindest geregelt ist, wie die verschiedenen Steuerquellen zwischen den verschiedenen Ebenen aufgeteilt sind und welche konkreten Besteuerungsrechte die jeweils nachgeordneten Ebenen ausüben dürfen.

Selbst wenn die Verbundsysteme Deutschlands und Österreichs als eine schon fast unitarische Gestaltung eines föderativen Steuersystems angesehen werden müssen und es in allen anderen föderal verfassten Ländern ausgeprägte autonome Rechte der Gliedstaaten und Gemeinden hinsichtlich der Festlegung ihrer Steuersätze/-tarife und auch von Bemessungsgrundlagen gibt, existieren doch weltweit bestimmte Verteilungsmuster für verschiedene Steuern auf die föderalen Ebenen. So werden insbesondere Steuern auf mobile Faktoren (insbesondere Kapital) auf höhere Ebenen, die auf immobile Faktoren (insbesondere Boden) auf dezentrale Ebenen übertragen. Wegen ihres engen Bezugs zu öffentlichen Leistungen haben häufig mehrere, manchmal sogar alle Ebenen einen Zugang zur persönlichen Einkommenssteuer. Dies gilt insoweit auch für unitarische Staaten, als dort – zB in den skandinavischen Ländern – die wichtigste Steuerquelle der Kommunen eine kommunale Einkommensteuer mit eigenem Tarifrecht auf die Bemessungsgrundlage der staatlichen Einkommensteuer ist. Steuern mit stark umverteilenden progressiven Tarifen stehen entweder der ganz dezentralen Ebene zu (so zB Australien) oder unterliegen einer Koordination vor allem in Bezug auf die Bemessungsgrundlagen. Vertikale Kooperation im Besteuerungsverfahren vermindert außerdem die sog „compliance costs“ der Besteuerung.

Der Vergleich der realen Steuersysteme der föderal verfassten Staaten macht allerdings auch deutlich, dass der wohl wichtigste Erklärungsfaktor für ihre konkrete Ausgestaltung in den jeweils historisch gewachsenen nationalen Steuersystemen liegt, obwohl sich einige Anzeichen für gemeinsame Entwicklungen wegen der Intensivierung des Steuerwettbewerbes selbst und wegen der notwendigen Optimierung der Steuersysteme in Bezug auf den internationalen Wettbewerb als solches erkennen lassen. So führte schon vor einigen Jahren der Wettbewerb um zahlungskräftige mobile RentnerInnen in Australien durch den State Queensland dazu, dass die anderen Staaten auf die Erhebung dieser Steuern verzichten mussten, wenn sie diese einkommensstarke Bevölkerungsgruppe behalten wollten. Kanada konnte gegenüber den USA nach der Gründung der NAFTA Vorteile im Wettbewerb um Arbeitsplätze verbuchen, weil es sein Krankenversicherungssystem aus dem allgemeinen

Steueraufkommen finanziert und nicht über Beiträge auf die Beschäftigtenentgelte⁷. In der Schweiz sind zwei gegenläufige Tendenzen sichtbar: Zum einen übt die gestiegene Mobilität der SteuerzahlerInnen Druck zugunsten einer weiteren Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen insbesondere bei der Einkommenssteuer aus, zum anderen versuchen gerade in jüngerer Zeit einige wirtschaftsschwache Kantone sogar durch regressive Einkommen- und Körperschaftssteuertarife Unternehmen oder auch nur Unternehmenssitze in Briefkästen zu attrahieren⁸. Trotz all dieser Beispiele, die auf einen intensivierten Steuerwettbewerb gerade auch auf Gliedstaatenebene in anderen föderativen Staaten hinweisen, sind aber nirgendwo systematische Ansätze erkennbar, dass diese Steuersysteme unter Wahrung der berechtigten Interessen der subnationalen Jurisdiktionen „globalisierungsfest“ gemacht werden sollen.

Es gibt damit zwar eine allgemeine Tendenz zur Steuersenkung weltweit, aber weder eine finanzwissenschaftliche, noch eine finanzpolitische Debatte, wie man föderale Steuersysteme wettbewerbsfest macht⁹. Denn hierzu müssten systematische Überlegungen angestellt werden, inwieweit die aus steuerpolitischer Sicht erforderliche Umgestaltung des Steuersystems, wie zB der Übergang zu einer dualen Einkommensteuer¹⁰, die für ein föderales Steuersystem notwendigen Gestaltungskompetenzen anderer Jurisdiktionen berührt. Wenn zur Sicherung der nationalen Arbeitsplätze eine deutliche Senkung der Lohnnebenkosten erforderlich ist, hier also Leistungen der sozialen Sicherung in einem höheren Maße über Steuereinnahmen finanziert werden müssen, dann verändert sich nicht nur die relative Ergiebigkeit der regionalen Steuerbasen und damit das Volumen des Finanzausgleichs bei unverändertem Ausgleichssystem, sondern auch die Möglichkeiten, die einzelnen Steuern zu dezentralisieren bzw der notwendige Koordinierungsbedarf in der föderalen Steuerpolitik. Wachsender wirtschaftlicher internationaler Wettbewerb verursacht damit tendenziell einen trade-off zwischen dem Reformbedarf in den nationalen Steuer- und Abgabensystemen einer-

7 Vgl hierzu zB Vaillancourt, The interregional Incidence of Public Budgets in Federations: Measurement Issues, Evidence from Canada, and Policy Relevance, Paper prepared for conference on the „Spatial Aspects of Federative Systems“ (2004).

8 Vgl zB oV Steuern – Harmonie statt Wettbewerb
<http://www.sp.luzern.ch/kantonalpartei/standpunkte/steuern/steuerwettbewerb.shtml?navid=26> (download v 3.11.2005)

9 Eine Ausnahme ist Baranova, Föderative Steuersysteme und Wirtschaftsintegration zwischen Rußland und Europa; FÖV Discussion Papers Nr 9, 2004.

10 Vgl zB Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2003/04 „Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren“, veröffentlicht am 12.11.2003, 584 ff.

seits und dem optimalen steuerpolitischen Dezentalisierungsgrad in föderalen Staaten andererseits.

2.3 Europäische Steuerkompetenzen

Mit der Europäischen Union gibt es einen weiteren Akteur im internationalen, innereuropäischen und innerstaatlichen Steuerwettbewerb. Schon bei ihrer Gründung im Jahr 1958 wurden Steuern auf grenzüberschreitende Waren als mögliche handelsbeschränkende Instrumente identifiziert. Die Kompetenzen im Bereich der indirekten Steuern, soweit sie Waren aus anderen Ländern der Union höher besteuern als inländische oder anderweitig Inländer gegenüber EU-Ausländern begünstigen, sind nach Art 90-92 EUV verboten. Harmonisierungen im Bereich der indirekten Steuern erfordern nach Art 93 EUV einstimmige Beschlüsse im Rat. Mittlerweile gibt es in der EU eine einheitliche Bemessungsgrundlage bei der Umsatzsteuer, die EU-weit als Brutto-Allphasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug erhoben wird. Es wurden zuletzt zu Beginn der 90er Jahre Mindeststeuersätze für die Umsatzsteuer und die speziellen Verbrauchsteuern vereinbart.

Direkte Steuern sind im EUV nicht direkt angesprochen. Sie sind aber insoweit europarechtlich tangiert, als auch sie den Handel und die Freizügigkeitsrechte nicht beeinträchtigen dürfen. Es dürfen insbesondere durch steuerliche Vorschriften keine EU-Ausländer diskriminiert werden. In den letzten Jahren greift der EuGH immer häufiger auf dieser Grundlage in das Steuerrecht von Mitgliedstaaten ein¹¹. Des weiteren gehören Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit direkten Steuern prinzipiell zu den Beihilfen nach EUV und sind ebenfalls verboten, wenn sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel beeinträchtigen. Sie werden aber unzureichend erfasst oder unterliegen in vielen Fällen Ausnahmeregelungen, so dass es hier nach wie vor geschützte nationale Gestaltungsmöglichkeiten gibt.

Es gibt seit etwa 20 Jahren eine immer wieder auflebende Debatte um eine Harmonisierung zumindest einiger direkter Steuern. Handlungsbedarf wurde hier wegen der europaweiten Steuerhinterziehung bei der Zinsbesteuerung gesehen. Mittlerweile haben sich die Finanzminister auf Kontrollmitteilungen und Quellensteuern geeinigt. Im Zusammenhang mit grenzüberschreitend arbeitenden Unternehmen wird aber auch immer wieder eine Harmonisierung der Körperschaftsteuermodelle, ja sogar die Vereinheitlichung der Gewinnermittlungsvorschriften und eine Aufteilung

11 Vgl. Jacobs, Internationale Unternehmensbesteuerung, 5. Aufl (2002) 193 ff.

der Gewinne auf die Mitgliedstaaten nach Betriebsstätten¹² diskutiert. Bislang wenigstens werden diesen Vorschlägen allerdings wenig Erfolgsaussichten nachgesagt. Auch unter Ökonomen werden Argumente dagegen vorgebracht, ua weil dadurch der Steuerwettbewerb beeinträchtigt würde¹³. Das allerdings ist nicht nachvollziehbar, weil gerade die Einheitlichkeit der Gewinnermittlung im Unternehmenssteuerrecht erst Transparenz im Hinblick auf die effektive Belastung schaffen würde.

Zur späteren Einschätzung des europäischen Steuerwettbewerbs ist schließlich von Bedeutung, dass die EU selbst keine eigenen Besteuerungskompetenzen hat, sondern sich aus übertragenen Einnahmen der Mitgliedstaaten finanziert (MwSt-Anteil, BIP-Eigenmittel). Lediglich im Bereich der Zölle und der einiger Agrarabgaben, bei denen zwar die Mitgliedstaaten formal nach wie vor Abgabengläubiger sind, die EU aber kraft Vertrags die vollständigen Gestaltungskompetenzen und die Ertragskompetenzen hat, sind Ansätze eigener EU-Abgaben erkennbar. Ansonsten ist die Höhe der Einnahmen der EU unabhängig von der Steuerpolitik der Mitgliedstaaten, da die Höhe von deren Zahlungen von der Entwicklung der einheitlich festgelegten Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer und der Errechnung des nationalen BIP abhängt. Auch sind die Motive der EU, Einfluss auf die Steuerpolitik der Mitgliedstaaten zu nehmen, andere, genauer: binnenmarktwirtschaftliche, als die Koordination der Steuerkompetenzen innerhalb einer föderalen Finanzverfassung. Zwar müssen sich beide Zielbündel nicht völlig widersprechen. Wettbewerbsverfälschungen infolge steuerpolitischer Maßnahmen sind auch im Zusammenhang mit einem fairen Steuerwettbewerb nicht förderlich. Da die EU aber einen unvollständigen Budgetmechanismus hat, dh zwar über die Ausgaben, nicht aber über ihre (Steuer-)Einnahmen entscheiden kann, ist ihr Anreiz, für einen fairen Steuerwettbewerb in Europa zu sorgen, vermutlich ebenso unvollständig.

3. Die Realität des Steuerwettbewerbs in Europa

In Europa ist der Steuerwettbewerb längst Realität. Nach der Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes konnten zunächst die kleinen Mitgliedstaaten ihre Attraktivität für flüchtendes Finanzkapital steigern, da

12 Vgl. *Europäische Kommission*, Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß. KOM(2001) 582 endg 23, Brüssel, Oktober 2001.

13 Vgl. *Boss*, Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb? Kieler Arbeitspapier Nr 1178 (2003) 30.

die Binnengrenzen und bei den Ländern, die dem Schengen-Abkommen beigetreten waren, sogar die Grenzkontrollen weitestgehend weggefallen waren. Einige der Länder, wie zB Luxemburg und Österreich, erhoben von Steuerausländern auch keine Quellensteuern auf Kapitalerträge, was die Renditen ohne jeglichen Steuerabzug auf „schwarzen Konten“ dort weiter erhöhte.

Die Reaktionen der von Steuerflucht betroffenen Mitgliedstaaten waren nun aber nicht, ebenfalls die Steuersätze zu senken. Hier hätten vor allem die großen Länder wie Frankreich und Deutschland vor allem auch deswegen unverhältnismäßige Steuerausfälle zu verkraften gehabt, weil Zinseinkünfte unter Verrechnung der Quellensteuer im Rahmen der allgemeinen Einkommensteuer mit dem persönlichen Grenzsteuersatz der Zensiten besteuert werden. Da auch eine Abgeltungssteuer für Kapitaleinkünfte (noch) nicht in Frage kam, gingen diese Länder den Weg der Kooperation. Auch wenn sich die Verhandlungen über mehrere Jahre hinzogen, werden seit diesem Jahr von fast allen Ländern Kontrollmitteilungen an die Heimatfinanzämter der Konteninhaber verschickt. Alternativ bieten Luxemburg, Belgien und Österreich Quellensteuern an, die bis 2011 bis auf 35% angehoben werden. 75% des diesbezüglichen Aufkommens werden den Wohnsitzländern der Zensiten überwiesen.

Mitte der 90er Jahre setzten weitere Diskussionen um Steuerreformen ein. Österreich zB schaffte die Vermögensteuer ab, was es attraktiv für deutsche Millionäre machte. Das Ruhen der nicht verfassungskonform gestalteten deutschen Vermögensteuer nach dem 31.12.1995 ist auch auf den Wettbewerbsdruck des Nachbarlandes zurückzuführen.

Der stärkste Steuerwettbewerb findet aber seit gut 15 Jahren bei den Unternehmenssteuern statt. Betroffen sind vor allem die Körperschaftsteuern und Gemeindesteuern, die von Unternehmen erhoben werden, wie die deutsche Gewerbesteuer. Die Öffnung der Binnengrenzen senkte die Kosten für eine Delokalisation von Unternehmen drastisch. Verschiedene europäische Standorte eröffneten den größeren Unternehmen die Möglichkeit, Waren und Dienstleistungen sowie Kredite innerhalb ihres nunmehr international niedergelassenen Konzerns so in Länder mit niedrigen Steuersätzen zu verschieben, dass die Steuerlast insgesamt gesenkt wurde.

Tab 1: Körperschaftsteuersätze 1985, 1995, 2005

	1985	1995	2005
A	55	34	25
B	45	40,2	34
D	56	45	25
DK	50	34	28
FIN	57	25	26
F	50	33,3	33,3
GR	49	40	35
IRL	50	40	12,5
I	46	52,2	33
NL	43	33	31,5
N	51	28	28
P	50	39,6	25
S	35	35	35
SW	57	28	28
UK	45	33	30
USA	51	40	35

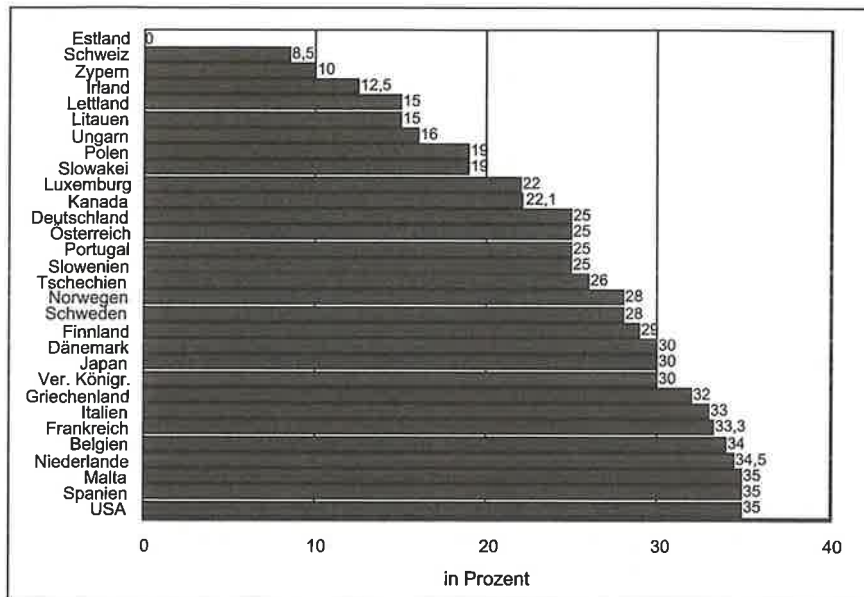
Quelle: BMF Berlin

Praktisch alle Länder reagierten mit Senkungen der Unternehmenssteuersätze. Schon Mitte der 90er Jahre hatten mit Ausnahme von Italien und Spanien, das aber mit 35% ohnehin einen unterdurchschnittlichen Steuersatz hatte, alle EU-Länder ihre Körperschaftsteuersätze zT massiv gesenkt: Finnland von 57% auf 25%, Schweden von 57% auf 28%, Norwegen von 51% auf 28%, Österreich von 55% auf 34%, Irland von 50% auf 40% (vgl Tab 1). Der Prozess ging weiter: Bis 2005 hatten 10 der 15 „alten“ EU-Mitgliedstaaten weitere Unternehmenssteuersatzsenkungen vorgenommen. Mit 25% haben Österreich, Deutschland und Portugal die niedrigsten Steuersätze mit Ausnahme Luxemburgs mit 22,1% und Irlands, das seinen Körperschaftsteuersatz auf 12,5% gesenkt hatte. In der Folge der irischen Steuersenkung verlegten viele europäische Finanzdienstleister Geschäftsstellen nach Dublin, um Gewinne in das Niedrigsteuerland transferieren zu können. Die ursprünglichen Sitzländer hatten bei den Steuereinnahmen das Nachsehen.

Der Steuerwettbewerb hat sich mit der letzten Erweiterung der EU weiter verschärft. Denn praktisch alle neuen Mitgliedstaaten – außer Malta – haben Körperschaftsteuersätze unterhalb der der vorherigen EU-Länder. Estland leistet sich sogar einen Null-Satz, dh besteuert Unter-

nehmensgewinne gar nicht. Bemerkenswert sind im Übrigen die Unternehmenssteuersätze der Schweiz, Kanadas und der USA. Letztere liegt mit 35% 2005 an der Spitze der europäischen Steuersätze, Kanada liegt mit 22,1% am unteren Ende der „normal“ besteuernenden europäischen Länder. Die Schweiz muss mit einem Steuersatz von 8,5% als „Niedrigsteuergbiet“ klassifiziert werden.

Abb 1: Körperschaftsteuersätze 2005



Quelle: BMF Berlin 2006

In der jüngeren Vergangenheit verlegt der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten zunehmend den Weg, durch nationale spezifische Regelungen die Steuerausfälle von wegziehenden Unternehmen und Unternehmern zu begrenzen. So wurde 2004 die sog Wegzugsbesteuerung als nicht europarechtskonform verworfen, dh es müssen bei wesentlichen Unternehmensbeteiligungen beim Wegzug des Steuerpflichtigen ins EU-Ausland nicht mehr die stillen Reserven versteuert werden¹⁴. Zur Zeit wird ein weiteres Urteil erwartet, das die beschränkte

¹⁴ Vgl EuGH: Urteil v 11.3.2004 – Rs C-9/02 Hughes de Laseyrie du Saillant ./ Ministère de l'Economie.

Verlustverrechnung von im Ausland entstandenen Verlusten „kassiert“¹⁵. Mithin werden höchstwahrscheinlich – schlechtenfalls auch rückwirkend – ausländische Verluste voll zur Minderung der Gewinnsteuerbelastung im Land des Hauptsitzes eines multinationalen Unternehmens verrechnet werden können. Von diesem Urteil wird auch Deutschland betroffen sein.

Mittlerweile erstreckt sich der Steuerwettbewerb in Europa aber nicht mehr nur auf Kapital und Unternehmen, sondern auch auf hochqualifizierte AkademikerInnen¹⁶. Diese werden in einigen Ländern, wenn sie als sog „expatriates“ nur für eine beschränkte Zeit von wenigen Jahren im Inland mit Wohnsitz beschäftigt sind, steuerlich privilegiert, indem ihnen günstigere Bemessungsgrundlagen als Inländern und niedrigere Steuersätze, sogar flat-rates von bis zu 25% geboten werden¹⁷.

Dies alles führt vor allem bei den großen traditionellen Industriestaaten zu erheblichem steuerpolitischen Unbehagen. Zwar profitieren sie unzweifelhaft von der EU-Osterweiterung, weil sich die schrankenlosen Märkte erweitern, die Produktivität zur Sicherung der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit durch Intra-industry-trade weiter steigern lässt und auch Marktpositionen durch Unternehmenszusammenschlüsse und -zuflüsse gestärkt werden können. Sie verlieren aber durch Verlagerung von Betriebsstätten in Länder mit Niedriglöhnen und Niedrigsteuern Arbeitsplätze und unmittelbare Konkurrenz im Kleingewerbe und Handwerksbereich bereits im Vorfeld der Dienstleistungsrichtlinie Arbeitsplätze insbesondere für geringqualifizierte Arbeitnehmer, wegen der guten Ausbildungssysteme in Ungarn, Tschechien und Polen ua aber auch für gut ausgebildete Menschen.

Das Problem ist aber wohl weniger eine ungleiche Verteilung der Gewinne der EU-Erweiterung zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten – dies dürfte, da alle gewinnen, niemand kritisieren –, sondern dass die alten Industrieländer im Westen und in der Mitte der EU wegen der politisch verursachten Rigiditäten ihrer Arbeitsmärkte und der finanziellen Abhängigkeit ihrer Sozialversicherungen von stabiler, wenn nicht gar wachsender abhängiger Erwerbstätigkeit in weitere politische Bedrängnis geraten. Praktisch alle EU-Länder haben hier bereits Reformen vorgenommen, die kleineren – wie Österreich und die Niederlande – offensicht-

15 Vgl hierzu EuGH-Entscheidung „Marks & Spencer“ vom 13. Dezember 2005, Az C-446/03.

16 *Elschner/Lammersen/Overesch/Schwager*, The Effective Tax Burden of Companies and on Highly Skilled Manpower: Tax Policy Strategies in a Globalized Economy; ZEW Discussion Papers No 05-31, 2005.

17 Vgl W.O.: International Recruitment of the Highly Skilled; in: CESifo DICE Report 2/2005, 51 f.

lich umfangreichere als die größeren wie Deutschland und Frankreich, bei denen diese Reformen, die eine staatliche Umverteilungspolitik begrenzen, auf starke Widerstände von Gewerkschaften und anderen Interessengruppen treffen.

Ebenfalls unbefriedigend gelöst sind in der EU grenzüberschreitende Besteuerungsvorgänge, die immer noch über bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen international geregelt sind¹⁸. Unterschiedliche Erbschaftssteuern vor allem auf Immobilien¹⁹, verschiedene nicht erstattungsfähige und nicht voll anrechenbare Quellensteuern auf Kapitalerträge und Erwerbseinkommen insb. auch bei besonderen Zuschlagsteuern sind den Steuerpflichtigen, die grenzüberschreitend leben und arbeiten, nicht mehr zu vermitteln. Hier liegen noch eine Vielzahl von Behinderungen der Freizügigkeit in der EU, die durch einheitliche Anrechnungsregeln abgelöst werden müssen, damit sich nicht nur große Unternehmen gegen unfaire nationale Besteuerungsregeln wehren können.

4. Konsequenzen für die Gestaltung nationaler Steuersysteme in föderalen Mitgliedstaaten

Der Handlungsbedarf zur Umgestaltung der nationalen Steuersysteme im Hinblick auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit, dh Reformen, die sie in die Lage versetzen, ihren Finanzierungsaufgaben für die von den jeweiligen nationalen WählerInnen präferierten öffentlichen Leistungen nachkommen zu können, ist mittlerweile von der Finanzwissenschaft anerkannt und weitgehend abgearbeitet.

- Vorgeschlagen werden hierbei eine Umstellung der Steuersysteme auf immobile(re) Besteuerungsbasen (zB eine „duale Einkommensteuer“, die die Erträge des mobilen Faktors Kapital niedriger besteuert als Löhne und Gehälter; eine Verschiebung der Schwerpunkte der Steuersysteme hin zu indirekten Steuern, auch wenn die Probleme der Umsatzsteuerhinterziehung in der EU immer noch nicht gelöst sind; Modernisierung und Aufwertung der Grundsteuern innerhalb der Steuersysteme).

18 Vgl zB Esser, Internationaler Steuerwettbewerb – Nationale und internationale Maßnahmen zur Eindämmung „schädlichen Steuerwettbewerbs“; Institut „Finanzen und Steuern“, Schriften Nr 427 (2005) 20 ff.

19 Mit besonderen Erbschaftsregeln, die sich nicht nach der Nationalität des Erblassers, sondern nach der Lage der Immobilie richten!

- Die Äquivalenzbeziehungen zwischen öffentlichen Leistungen und Abgabenzahlungen können dadurch gestärkt und auch auf ausländische Nutzer ausgeweitet werden, indem die Gebührenfinanzierung ausgeweitet und auch im Sozialversicherungsrecht die Preisfunktionen der Versicherungsbeiträge zum Beispiel durch die Einführung einer Gesundheitsprämie gestärkt wird. Auch eine Abkoppelung zumindest von Teilen der Arbeitgeberbeiträge von den Lohnnebenkosten könnte die Arbeitsplatzentwicklung stabilisieren. Im Gegenzug sind die notwendigen Umverteilungsaufgaben bei wenigen Steuern, insb bei der Einkommensteuer, zu konzentrieren.
- Zumindest langfristig erscheint eine Harmonisierung der Gewinnermittlungsvorschriften für Unternehmen in Europa sinnvoll. Das Fernziel einer einheitlichen Gewinnermittlung und anschließende „Zerlegung“ der Bemessungsgrundlage in nationale Anteile nach Lohnsumme und/oder Wertschöpfung an den Betriebsstätten bei nationalem Steuertarifrecht erscheint zwar langfristig sinnvoll, aber äußerst schwierig zu verhandeln.

Weiterer Anpassungsbedarf besteht in den föderal verfassten Mitgliedstaaten. Insgesamt benötigen alle Jurisdiktionen weitergehende Ausgabenautonomien und hinreichende Steuerautonomien, allein um die im intensiveren internationalen Standortwettbewerb notwendigen Anpassungsmaßnahmen im Hinblick auf die Effizienz des öffentlichen Leistungsangebots schnell und autonom durchführen zu können. Dezentralisierung ist ein wichtiges Mittel im internationalen Steuerwettbewerb²⁰. Aber auch bei den föderalen Dimensionen der nationalen Steuersysteme besteht Änderungsbedarf, wenn Beweglichkeit und Wettbewerb auf der einen Seite nach wie vor mit den ebenso standortwichtigen Gemeinsamkeiten der Glieder eines Föderalstaats auf der anderen Seite verbunden werden soll. So sollten auch in Deutschland und Österreich Ländern und Gemeinden endlich nennenswerte autonome Besteuerungsrechte konzidiert werden und die unterschiedlich weit reichenden Verbundsysteme beschränkt und zurückgedrängt werden.

Auch bei der vertikalen Zuordnung der Steuerarten besteht Handlungsbedarf. Bestimmte Steuern eignen sich weniger als früher als eigenständige oder auch nur als anteilige Finanzierungsquellen für Länder und Gemeinden. Wegen ihrer Wettbewerbsempfindlichkeit sollte zB die Körperschaftsteuer nicht mehr Einnahmenquelle subnationaler Jurisdiktionen sein, sondern allein dem Bund zustehen. Ähnliches gilt wohl für Vermögen- und Erbschaftsteuer, die sich im dezentralen

20 Vgl Baranova, aaO, 10 ff.

Steuerwettbewerb als höchst anfällig für kompetitive Abschaffungen erwiesen haben. Die europäische Umsatzsteuer – als Bruttoallphasenumsatzsteuer mit Vorsteuerabzug eignet sich wegen der regionalen Verwerfungen des Vorsteuerabzugs und der Einfuhrumsatzsteuer nicht zur Dezentralisierung autonomer Besteuerungsrechte. Sie könnte aber auch wegen ihrer Aufkommensstärke und konjunkturellen Stabilität die Finanzbasis eines vertikalen Finanzausgleichs bzw der Grundausrüstung aller Jurisdiktionen mit Steuerertragsanteilen sein.

Zur Senkung des steuerlichen Finanzbedarfs sollten außerdem alle Gebietskörperschaften überprüfen, bei welchen öffentlichen Leistungen sie auf Entgelteinnahmen oder zumindest auf die Erhöhung von deren Anteilen übergehen können.

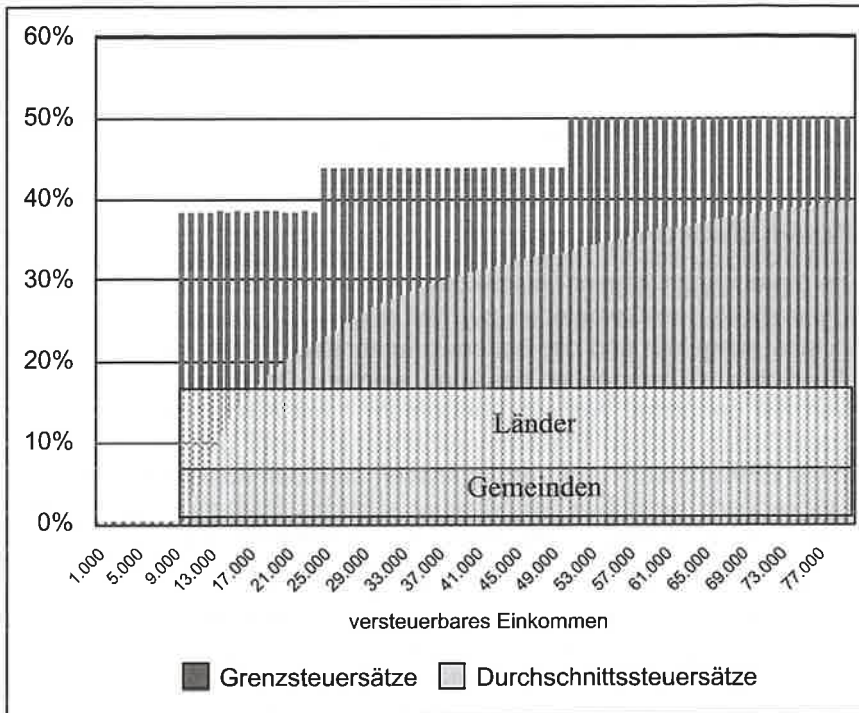
Gute Eignung zur Dezentralisierung von Besteuerungskompetenzen weisen hingegen – neben einigen kleineren Steuern (darunter die Grunderwerbsteuer) – weiterhin die persönliche Einkommensteuer und die Grundsteuer auf. Bei der kommunalen Wirtschaftssteuer könnte sich Deutschland durchaus an Österreich orientieren, wo die Lohnsumme die Bemessungsgrundlage ist, wobei das Recht auf Festlegung des Steuersatzes nicht bundeseinheitlich geregelt sein muss, sondern auch den Gemeinden überlassen werden sollte. Eine solche Steuer hat eine sehr gute „Steuerpreisfunktion“.

Folgende Gestaltungsmöglichkeiten für tendenziell aufkommensstarke dezentralisierbare Steuern sollten beachtet werden:

Dezentralisierte Einkommensteuer:

Sie dürfte wegen ihrer Aufkommensstärke auch die wichtigste eigene Steuerquelle bei autonomen Steuersatzrechten für Bund, Länder und Gemeinden werden. Unter den Bedingungen internationalen Steuerwettbewerbs knüpft die persönliche Einkommensteuer ein immens wichtiges Band zwischen den regionalen und lokalen Nutzern öffentlicher Leistungen bzw den Begünstigten von Transferausgaben und denen, die diese finanzieren, vor allem, wenn sie am Wohnsitz, dem Ort des überwiegenden Bezugs öffentlicher Leistungen anknüpft. Sie ist des weiteren auch einer Zerlegung zum Ort der Arbeitsstätte zugänglich und kann so einen „Preis“ für die Vorhaltung der Pendlerinfrastruktur abgeben. Sie schafft ein mit dem regionalen und lokalen öffentlichen Güterangebot gut korrespondierendes Aufkommen. Sie hat im Zeitalter elektronischer Steuerverwaltung geringe „costs of compliance“, wenn folgende transparente Grundgestaltung gewählt würde, die Deutschland und Österreich wegen der Ähnlichkeit der Struktur ihrer Einkommensteuertarife offen steht.

Abb 2: Einkommensteuertarif Österreich 2005 und Autonomiepotentiale für Länder und Gemeinden



Um zu vermeiden, dass jede Ebene ihre eigene Bemessungsgrundlage bestimmt, was der Effizienz des Besteuerungsverfahrens zuwider laufen würde, sollten alle Gebietskörperschaften, dh in Deutschland auch die Landkreise, ihren Steuersatz bzw -tarif auf eine einheitlich, unter der Gesetzgebungskompetenz des Bundes stehende Bemessungsgrundlage oberhalb eines ebenfalls bundeseinheitlichen Grundfreibetrages bestimmen können, damit es nicht zu einer Besteuerung des Existenzminimums kommt. Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände sollten das Recht auf einen Proportionaltarif haben, der Bund, dem auch aus der Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus die Aufgabe einer bundeseinheitlichen, interpersonellen Umverteilung zukommt, das Recht auf einen progressiven Tarif (vgl Abb 2). Bei dieser Konstruktion könnte auf eine Verteilung nach Ertragsanteilen verzichtet werden. Die Steuer würde der Jurisdiktion zufließen, in der der (erste) Wohnsitz der Steuerpflichtigen

Gemeinden, was die Flexibilität der Finanzausstattung in den verschiedenen Ländern Österreichs erhöhen würde.

Der internationale Steuerwettbewerb erfordert neben Steuerautonomie in jedem Fall auch ein Ende des intransparenten „Transferzirkus“ durch eine Vielzahl nicht mehr durchschaubarer Transferzahlungen und Umlagen. Die Finanzbeziehungen müssen vielmehr transparent und im Hinblick auf die Ausgleichsziele effektiv sein. Andernfalls fehlen den Gebietskörperschaften bzw. den jeweiligen WählerInnen die notwendigen Informationen, um ihre Präferenzen auch im Vergleich zu den Steuer-Leistungs-Relationen benachbarter Länder und Gemeinden auf einer rationalen Entscheidungsbasis in den Wahlen aufzudecken. Diese Transparenz- und Informationsfunktion könnte durch ein Kooperationsgremium aus Vertretern aller föderalen Ebenen und der Wissenschaft zur Konfliktregelung und Evaluierung der Leistungsfähigkeit der föderalen Finanzverfassung unterstützt werden.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Steuerwettbewerb hat sich in Europa schon seit längerem verschärft. Voraussetzung war die Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes und die Einrichtung einer Währungsunion im Kern, was die Transaktionskosten grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit dramatisch gesenkt und die wirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten erheblich ausgeweitet hat. Der Wettbewerb umfasst auch nicht EU-Länder wie die Schweiz. Die letzte Osterweiterung hat das Wirtschaftsgebiet, in dem die ökonomischen Vorteile gelten, deutlich vergrößert.

Vor allem die Freizügigkeit von mobilem Kapital, von ganzen Unternehmen oder ihren Ausgründungen, von Wirtschaftsstandorten und in letzter Zeit auch von hoch qualifizierten Arbeitskräften hat den Steuerwettbewerb bei den Unternehmenssteuern, der Besteuerung der Kapitaleinkünfte und der Einkommensteuer für sog. „expatriates“ sowie der kommunalen Wirtschaftssteuern virulent werden lassen. Alle Länder haben in den letzten 20 Jahren steuer(satz)senkende Reformen durchgeführt. Ein „race to the bottom“ ist empirisch nicht nachweisbar, wohl aber die Ausnutzung von Insel- und Oasenstellungen kleiner EU-Mitgliedstaaten.

Auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte entfaltet der internationale Steuerwettbewerb auch längst die ihm in der Theorie unterstellten Wirkungen: Über den Steuersatz entsteht Druck auf das Gesamtaufkommen der Steuersysteme mit der Folge von notwendigen An-

passungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Die nationalen Spielräume zur Umverteilung werden von zwei Seiten aus verkleinert: Die hierfür zur Verfügung stehenden Finanzmittel sinken, und die Freizügigkeitsregeln setzen die Leistungsseite zumindest bis zu einem gewissen Grad unter Konkurrenz. Besonders angreifbar sind soziale Sicherungssysteme, die als Umlagen auf die Löhne finanziert werden und deren Kosten somit direkte Lohnkosten darstellen. Vor allem große Länder tun sich schwer, die notwendigen Reformen durchzusetzen. Eine Diskussion der Konsequenzen des internationalen Steuerwettbewerbs für die interföderalen Finanzbeziehungen, insb. auch für die föderalen Steuersysteme steht finanzwissenschaftlich und verfassungspolitisch aus.

Für Österreich und Deutschland, zwei EU-Mitgliedstaaten, die mit dem Exekutivföderalismus ein gemeinsames föderales System haben, in dem die Rituale von Gemeinsamkeit und Kooperation im Laufe der Jahre die Fähigkeit der Teile zum schnellen Reagieren auf die Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs behindern, stehen einige Möglichkeiten zur Neuausrichtung ihrer föderalen Finanzsysteme zur Verfügung:

- Beide Länder sollten in der EU darauf drängen, dass Transferzahlungen der EU strikt an die Einhaltung des OECD-Katalogs zum fairen Steuerwettbewerb²³ gebunden werden.
- Eine europäische Körperschaftsteuer mit „formula apportionment“ ist auf absehbare Zeit wohl nicht durchsetzbar, sollte aber politisch trotzdem auf die Agenda gesetzt werden.
- Wichtiger noch wäre, dass innerhalb der EU nicht mehr unterschiedliche bilaterale, sondern gemeinsame unilaterale Doppelbesteuerungsabkommen auch für die direkten Steuern in allen Mitgliedstaaten eingeführt werden.
- Als nationale Reaktion ist das Mittel der 1. Wahl die staatlichen Finanzierungssysteme stärker und so weit als möglich auf Nutzerfinanzierungen umzustellen, weil damit auch diejenigen, die nicht Steuerinländer sind, zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur beitragen.

23 Vgl. OECD: The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Report, 2004.

- Der größer gewordene Wettbewerb sollte nicht misstrauisch beäugt und verteufelt werden, er ist eh nicht zu verhindern. Man sollte ihn vielmehr zur Standortoptimierung auch innerhalb des föderalen Wettbewerbs in den Mitgliedstaaten nutzen.

Voraussetzung für diese interföderale Wettbewerbsfähigkeit ist Steuerautonomie für alle Ebenen bei gleichzeitiger Stärkung des nationalen interföderalen Bandes durch einen transparenten (mehrstufigen) Finanzausgleich, der nicht die „Substanz“ teilt, sondern alle an den Gewinnen aus der stärkeren Wettbewerbsposition teilhaben lässt. Vielleicht sollten Österreich und Deutschland diese notwendigen Reformen an ihren Finanzverfassungen einmal gemeinsam diskutieren.

Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht

I. Vorbemerkung

Vor 14 Jahren, im November 1991, veranstaltete das Institut für Föderalismusforschung ein Seminar zum Thema „Neue Wege der Föderalismusreform“ in Innsbruck, in dessen Rahmen ich einen Vortrag zum Thema „Modell einer föderalistischen Finanzverfassung für Österreich“ halten durfte. Ich berichtete damals über die Ergebnisse der 1989 im Bundeskanzleramt eingesetzten Arbeitsgruppe zur Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, der sog. Strukturreformkommission, insbesondere über die dort zur Diskussion gestellten Reformüberlegungen auf dem Gebiet der Finanzverfassung.

Heute befinden wir uns in einer nicht unähnlichen Situation. Hinter uns liegt eine intensive verfassungspolitische Diskussion im Rahmen des Österreich-Konvents, die auch die Finanzverfassung nicht ausgelassen hat. Ich werde das mir gestellte Thema daher auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen und Ergebnisse im Ausschuss 10 des Österreich-Konvents behandeln.

II. Historischer Rückblick

Bevor ich darauf eingehe, möchte ich mit einem kurzen Blick in die Vergangenheit beginnen: Welche Reformen haben die im Titel genannten Rechtsgebiete – F-VG und FAG – denn in der 2. Republik mitgemacht? Daraus läßt sich vielleicht nicht nur eine Einsicht in das grundsätzliche Reformpotential in diesem Bereich gewinnen, sondern es lassen sich möglicherweise auch inhaltliche Reformtendenzen erkennen.

Die Betrachtung des F-VG kann dabei sehr kurz ausfallen. Das F-VG 1948 hat – sieht man von der Druckfehlerberichtigung durch BGBl I 100/2003 ab – in den 57 Jahren seiner rechtlichen Existenz formal gesehen lediglich zwei Änderungen erfahren (Ergänzung des § 6 um einen Absatz 2; Ausdehnung des § 7 Abs 3 auf die Kommunalsteuer). Einen inhaltlichen Eingriff brachte die Verfassungsbestimmung des § 21 Abs 1

FAG 1967, BGBl 2, welche den Ländern ab 1.1.1967 die Berechtigung einräumte, die Landesumlage auch ohne Zutreffen der Voraussetzungen des § 3 Abs 2 F-VG 1948 zu erheben. Durch die ebenfalls unbefristet in Geltung gesetzte Verfassungsbestimmung des § 14 Abs 2 FAG 1989 idF BGBl 450/1992 wurde angeordnet, dass § 8 Abs 4 F-VG auf Abgaben auf entgeltliche Lieferungen, für die eine bundesgesetzliche Ermächtigung besteht, nicht anzuwenden ist. Eine wesentlich gewichtigere inhaltliche Modifikation – im Wesentlichen des § 2 F-VG – bedeutete schließlich die Einführung des sog Konsultationsmechanismus, BGBl I 35/1999.

Die erstaunliche Resistenz des F-VG gegen substanzielle Änderungen erlaubt jedoch keine eindeutigen Schlüsse. Man könnte daraus zum einen die Folgerung ableiten, dass es sich um ein kluges, gut durchdachtes und daher keiner Reform bedürftiges Gesetz handelt. Man könnte aber auch auf die Idee kommen, dass die Reformresistenz ihren Grund schlicht in dem Umstand hat, dass es sich um eine besonders sensible Materie handelt, bei der Änderungen politisch kaum durchzusetzen sind. Möglicherweise ist auch beides richtig.

Eine wesentlich andere Situation begegnet uns auf dem Gebiet des FAG. Hier geht es um die Finanzierung von Staatsaufgaben vor dem Hintergrund stets knapper Mittel und unter Berücksichtigung sich wandelnder Bedürfnisse und Aufgabenstellungen. Die Praxis hat bekanntlich mit der Befristung des FAG reagiert. Ist der Änderungsbedarf absehbar und die regelmäßige Anpassung ohnehin unabdingbar, dann soll sie mit einer gewissen Regelmäßigkeit erfolgen. Der Gesetzgeber setzt sich damit selbst dem Stress der periodischen Neuverhandlung aus. Rechtlich zwingend ist dies nicht, vermutlich aber ökonomisch und politisch zweckmäßig.

Ungeachtet der immanenten Dynamik des Finanzausgleichsrechts weist das FAG in den zentralen Verteilungsregelungen jedoch ebenfalls eine erstaunliche Konstanz auf. Die Prozentsätze und Ziffern ändern sich; die Techniken und Instrumente sind im Zeitablauf im Wesentlichen dieselben geblieben. Es bedeutete schon einen erstaunlichen strukturellen Reformschritt, dass das FAG 2005 bei der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben endlich zum einheitlichen Schlüssel übergegangen ist, dh für die wichtigsten gemeinschaftlichen Abgaben nunmehr einen einheitlichen Aufteilungssatz vorsieht.

Wesentlich größere Bedeutung haben in den vergangenen Jahrzehnten die Änderungen im Bereich der finanzausgleichsrechtlichen Spielmasse, dh im materiellen Steuerrecht, gehabt. Tendenziell kann ein Zurücktreten der ausschließlichen Bundesabgaben und der ausschließlichen Landes- bzw Gemeindeabgaben einerseits, ein zunehmendes

Gewicht der gemeinschaftlichen Abgaben andererseits konstatiert werden. Beispielhaft nenne ich die Überstellung der Körperschaftsteuer, der Versicherungssteuer und der Energieabgaben in den Katalog der gemeinschaftlichen Abgaben, die gemeinschaftsrechtlich bedingte Beseitigung der Getränkesteuer, die letztlich durch den VfGH ausgelöste Umgestaltung der Anzeigen- und Ankündigungsabgaben in die Werbeabgabe. Die Gründe für diese Entwicklung sind – wie man erkennt – durchaus heterogen und keineswegs immer finanzausgleichsrechtlicher Natur. Als Beispiel für die gegenläufige Tendenz ist die Anreicherung des Katalogs der ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben um die Zweitwohnsitzabgaben und die Parkgebühren zu nennen.

III. Rechtstechnische Fragen

Ich wende mich nun den Reformoptionen zu und beginne hier zunächst mit rechtstechnischen Fragen, um dann zu inhaltlichen Problemen fortzuschreiten.

1. Inkorporierung des F-VG in das B-VG?

Eine erste Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, lautet, ob die Finanzverfassung in das B-VG inkorporiert werden soll oder nicht.

Der Österreich-Konvent hat sich im Ausschuss 10 mit dieser Frage befasst. Es war eine der wenigen Fragen, zu denen es eine einhellige, und zwar eine affirmative Meinung gab: Der Ausschuss sprach sich dafür aus, die Finanzverfassung in das B-VG zu integrieren.

In der Tat erklärt sich die Separierung des Rechtsstoffes allein aus historischen Gründen, nämlich aus dem Umstand, dass man sich über die sensiblen Fragen der Finanzausstattung im Jahr 1920 nicht rechtzeitig einigen konnte. Dem Inhalt und Gewicht der Materie entspricht die Aufnahme in die Verfassungsurkunde selbst. Es sind auch keine Zweckmäßigkeitserwägungen zu sehen, die dagegen sprächen.

2. Neuformulierung des F-VG?

Eine zweite technische Frage lautet, ob es erforderlich oder wünschenswert ist, den Text des F-VG zu überarbeiten, um Ungereimtheiten, Unvollständigkeiten oder redaktionelle Fehler zu beseitigen. Die Zweck-

mäßigkeit einer solchen Überarbeitung wurde im Rahmen des Konvents vor allem vom BMF bejaht, das auch einen ausführlich begründeten Formulierungsvorschlag vorgelegt hat. Die Diskussion dazu hat allerdings zwei Dinge sehr deutlich gezeigt: Zum einen, dass es kaum möglich ist, redaktionelle Änderungen von inhaltlichen abzugrenzen. Zum anderen, dass auch die Versicherung, dass bloße redaktionelle Änderungen vorliegen, einzelnen Finanzausgleichspartnern nicht die Befürchtung zu nehmen vermag, dass die Änderung der Formulierung letztlich eine irgendwie geartete inhaltliche Verschlechterung ihrer Position zur Folge haben könnte.

Persönlich vertrete ich in dieser Frage einen konservativen und zugleich pragmatischen Standpunkt: Ich schließe aus der Reformresistenz des F-VG 1948, dass dieses Gesetz sich – rechtstechnisch betrachtet – im Wesentlichen bewährt hat. Die wesentlichen Zweifelsfragen sind von der Rechtsprechung geklärt worden, mit Ungereimtheiten und Widersprüchen ist man im Interpretationsweg fertig geworden. Ein neuer Text brächte unter diesem Aspekt nur einen scheinbaren Fortschritt; zu befürchten ist in der Tat eine erhebliche Rechtsunsicherheit.

3. Zur Aufspaltung in F-VG und FAG

Zur legistischen Technik rechnet vordergründig auch die Frage, ob der Rechtsstoff der Finanzverfassung (im materiellen Sinn) so wie bisher in ein Grundsatzgesetz (im Verfassungsrang) und ein einfachgesetzliches Ausführungsgesetz aufgeteilt werden soll. Da die Alternative offenbar die ist, die wesentlichen Aussagen des FAG ebenfalls im Verfassungsrang zu regeln, handelt es sich allerdings in Wahrheit nicht um eine Frage der Rechtstechnik, sondern um eine inhaltliche Frage: Eine Finanzverfassung, die sich nicht – wie derzeit – damit begnügt, die Grundfragen im Verfassungsrang zu regeln, sondern etwa auch, wie das Bonner GG, die Steuerverteilung, würde jedenfalls dem Bundesgesetzgeber einen wesentlichen Teil dessen, was heute den Zentralismus der österr Finanzverfassung ausmacht, nehmen. Der Preis dafür wäre allerdings vermutlich eine Inflexibilität, die auch bei den Diskussionen um finanzverfassungsrechtlich relevante Abgabenreformen bzw bei neuartigen Instrumenten der Staatsausgabenfinanzierung in Deutschland immer wieder Probleme bereitet und die in Österreich mit der gegenwärtigen Zweiteilung des Rechtsstoffes im Wesentlichen vermieden wird.

Man muss sich auch im Klaren sein, dass jene Regeln, deren verfassungsrechtliche Verankerung denkbar ist, sich ohnehin aus praktischen und politischen Gründen einer einseitigen Änderung durch den

Bundesgesetzgeber entziehen, so dass die verfassungsrechtliche Absicherung de facto keinen zusätzlichen Schutz bietet.

IV. Inhaltliche Reformoptionen

1. Grundsätze

Ich komme zu den inhaltlichen Reformoptionen. Bei diesen Reformoptionen ist stets zu beachten, dass es um eine föderative Finanzverfassung in einem Staatswesen mit Gemeindeautonomie geht. Ein solches Staatswesen verlangt eine Finanzverfassung, die die Finanzhoheit als spezielle Ausprägung der Staatsgewalt auf Bund und Länder verteilt. In Österreich werden hiebei aus historischen Gründen auch die Gemeinden ihrer staatsrechtlichen Position entsprechend berücksichtigt. Daraus ergeben sich einige grundsätzliche „ideale“ Anforderungen an die Finanzverfassung. Zunächst sollte in einer föderativen Finanzverfassung davon ausgegangen werden, dass die Deckungsbedürfnisse der Finanzausgleichspartner qualitativ gleichwertig sind (**Grundsatz der Parität**) und dass die Gebietskörperschaften in der Haushaltsführung grundsätzlich voneinander unabhängig sind (**Grundsatz der Autonomie**). Dem Autonomieprinzip widersprechen allerdings weder die Berücksichtigung von Budgetprinzipien noch die wechselseitige Rücksichtnahme oder die Bedachtnahme auf gesamtwirtschaftliche Gegebenheiten noch schließlich die koordinierte Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben (Stichwort: Art 15a B-VG-Vereinbarungen). Zumindest in einem Spannungsverhältnis mit dem Autonomieprinzip stehen hingegen Transferfinanzierungen, Kostenabwälzungen oder Kostenübernahmen. Der föderativen Finanzverfassung entspricht daher auch die **Übereinstimmung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung**.

Unbestritten ist wohl auch, dass der Finanzausgleich des Bundesstaates auch vom **Prinzip der Solidarität** und dem damit zusammenhängenden Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen geprägt sein sollte.

2. Föderalisierung der Finanzverfassung

Der österr Finanzverfassung wird traditionell bescheinigt, dass sie diesem Idealbild nicht gerecht wird; sie sei nicht föderativ, sondern zentralistisch gestaltet. In der Tat fällt es nicht schwer, föderative

Schwachstellen ausfindig zu machen, die die österr Finanzverfassung deutlich von denen anderer Bundesstaaten unterscheiden:

- Zentrale Fragen der bundesstaatlichen Finanzverfassung im materiellen Sinn werden in Österreich nicht durch den Bundesverfassungsgesetzgeber, sondern durch den einfachen Bundesgesetzgeber geregelt;
- die Abgabenhoeheit ist beim Bund zentralisiert;
- die verbleibende Abgabenhoeheit der Länder und Gemeinden ist durch Mitwirkungsrechte des Bundes beschnitten;
- das Prinzip der eigenen Kostentragung ist zwar ein Leitprinzip der FV, kann aber durch einfaches Gesetz durchbrochen werden;
- die Möglichkeiten der Transferfinanzierung sind durch die Verfassung kaum begrenzt.

Ebenso gehört zum traditionellen Bestandteil der Reformdiskussion, dass man – will man den geschilderten Zustand wirklich verändern – entweder inhaltlich oder „prozedural“, dh bei den Verfahrensabläufen, ansetzen kann.

a) Inhaltliche Modelle

Inhaltliche Reformmodelle befassen sich mit der Verteilung der Steuerhoeheit. In diesem Zusammenhang hat die Frage der Steuerhoeheit der Länder in den vergangenen Jahrzehnten einen hohen Stellenwert gehabt. In allen Forderungsprogrammen der Bundesländer seit 1964 war die Wiederherstellung der Steuerhoeheit der Länder ein zentrales Anliegen. Ich zitiere aus dem Forderungskatalog der Bundesländer vom 2. Juli 1985: „Dem in der Bundesverfassung verankerten föderalistischen Prinzip folgend soll – bei grundsätzlicher Bejahung der verbundenen Steuerwirtschaft – für die Aufteilung der Steuerhoeheiten ein Katalog geschaffen werden, in welchem den Ländern und Gemeinden weitere Landes- und Gemeindeabgaben überlassen und die Ermächtigung zur Erhebung von Zuschlägen eingeräumt werden.“ In weiterer Folge wird dabei eine Präferenz für Zuschlagsabgaben zum Ausdruck gebracht. In der Begründung wird beklagt, dass die Länder trotz wachsender Aufgaben über keine hinreichende Abgabenhoeheit verfügen. Das Gleiche gelte für die Gemeinden. Es solle daher den Ländern und Gemeinden eine entsprechende Abgabenhoeheit zuerkannt werden.

Noch im Rahmen der vor 14 Jahren abgehaltenen Tagung des Föderalismusinstituts zum Thema „Reform der föderalistischen Finanzver-

fassung" hat Landesrat und Finanzreferent *Lins* aus Vorarlberg als einen wesentlichen Kritikpunkt die praktisch bedeutungslose Abgabenhöhe der Länder hervorgehoben und hierbei insbesondere bemängelt, dass die Länder und Gemeinden Zuschläge und gleichartige Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand neben Bundesabgaben nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erheben dürfen.

Heute können wir konstatieren, dass die traditionelle Länderforderung nach verstärkter Steuerhoheit sanft entschlafen ist. Es war für einen Beobachter der finanzverfassungsrechtlichen Diskussion der letzten drei bis vier Jahrzehnte doch einigermaßen überraschend, als im Ausschuss 10 des Österreich-Konvents von den Ländern einhellig die Auffassung vertreten wurde, ein Ausbau der eigenen Steuerhoheit sei nicht wünschenswert, während der Vertreter des BMF den Ländern eine solche Steuerhoheit geradezu aufdrängen wollte. An den bundesgesetzlichen Ermächtigungen dürfte die Steuerhoheit somit nicht scheitern.

Nun hat dieser Umschwung der Meinungen natürlich auch gute Gründe. Es bedarf keiner eingehenden Analyse, um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass ein Ausbau der Steuerhoheit der Länder – und Entsprechendes gilt *cum grano salis* für die Gemeinden – aus ökonomischen, finanzpolitischen, zT auch aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen auf enge Grenzen stößt. Der Anteil der Länder und Gemeinden am Aufkommen der beiden fiskalisch wichtigsten Steuern – ESt, USt – betrug nach dem FAG 2001 rund 30%. Eine Dezentralisierung ist bei diesen Steuern aus verschiedenen Gründen kaum vorstellbar. Es liegt auch auf der Hand, dass bei dieser Größenordnung an einen Abtausch mit eigenen Steuern nicht zu denken ist. Die eigene Steuerhoheit kann nur eine Ergänzung zum Steuerverbund sein. Am ehesten ist sie bei Abgaben denkbar, die vom Aufkommen her einen regional/lokalen Bezug haben und bei denen eine Zweckbindung für regional/lokale Zwecke gesichert ist. Dass auch dieses Rezept keine Erfolgsgarantie beinhaltet, zeigt das Beispiel der NÖ Handymastensteuer. Überhaupt gilt in diesem Bereich, dass die Wirtschaft aus leicht begreiflichen Gründen einer Dezentralisierung der Steuerhoheit reserviert bis ablehnend gegenübersteht.

Mehr Erfolgchancen müssten unter diesen Aspekten Zuschlagsabgaben haben, die in der Tat gegenüber den eigenen Steuern eine Reihe von Vorteilen aufweisen und zugleich Nachteile vermeiden. Trotzdem muss man sich auch hier klar sein, dass der (finanz)politische Spielraum ein begrenzter ist.

Es ist auch nicht ohne Pikanterie, dass das einzige im FAG ausdrücklich seit Jahren verankerte Zuschlagsrecht der Länder (§ 13 FAG 2005 –

Gebühren von Totalisateur- und Buchmacherwetten) bisher praktisch nur von zwei Ländern in Anspruch genommen wurde, und dies trotz einer boomenden Sportwettenbranche.

Ein Punkt ist noch erwähnenswert. Der Bund verfolgt im FAG bekanntlich die Strategie, ehemalige, heute nicht mehr erhobene Bundessteuern im Katalog der ausschließlichen, zT auch der gemeinschaftlichen Abgaben zu belassen, um sie auf diese Weise dem Abgabenerfindungsrecht der Länder zu entziehen. Derzeit gehören zu diesen Steuern die Vermögensteuer, das ErbSt-Äquivalent, die Sonderabgabe von Kreditinstituten, die Sonderabgabe von Erdöl, die Weinsteuer. Die verfassungsrechtliche Dimension dieser Praxis ist bisher nie hinterfragt worden. Angesichts der inzwischen manifesten Abneigung der Länder gegen die eigene Steuerhoheit ist dies wohl auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, obwohl die Abschaffung dieser Praxis zu den traditionellen Länderforderungen gehörte.

b) *Prozedurale Varianten*

Die prozeduralen Reformoptionen versuchen dem finanzverfassungsrechtlichen Zentralismus auf der Ebene der Mitbestimmung und Kooperation zu begegnen. Im Wesentlichen geht es um die verstärkte Mitsprache der sog nachgeordneten Finanzausgleichspartner bei bundesgesetzlichen Entscheidungen.

Zu den traditionellen Instrumenten dieser Art gehört die zahnlose Verhandlungsklausel des FAG (nunmehr § 6 FAG 2005), wonach der Bund mit den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften vor Inangriffnahme steuerpolitischer bzw ausgabenseitiger Maßnahmen, die für diese Gebietskörperschaften mit einem Steuerausfall bzw einer Mehrbelastung verbunden sein können, Verhandlungen zu führen hat. Alle Versuche, diese Vorschrift sinnvoll weiter zu entwickeln, sind bisher gescheitert. Statt dessen haben sich zwei andere Entwicklungen ergeben.

Hier ist zunächst die mit VfSlg 12.505/1990 beginnende Judikatur des VfGH zu nennen, wonach ein sachgerechter Finanzausgleich Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften voraussetze, deren einvernehmliches Ende indiziere, dass ein insgesamt sachgerechter Finanzausgleich zustande gekommen sei. Ich kann auf diese Judikatur, die die Finanzausgleichsverhandlungen und das Finanzausgleichspaktum deutlich aufwertet, nicht im Einzelnen eingehen. Allerdings wäre es ein Missverständnis, wenn man nun dem Finanzausgleichspaktum gleichsam Verfassungsrang zuschreiben wollte. Die normative Aussage der Judi-

katur erschöpft sich darin, dass eine derart einvernehmlich zustande gekommene Regelung eine Art Richtigkeitsgewähr unter dem Aspekt des § 4 F-VG in sich trägt und nur unter besonderen Voraussetzungen mit Erfolg angefochten werden kann. Fehlt es an einem solchen Einvernehmen, dann ist die strittige Norm gesondert auf ihre Sachlichkeit zu prüfen. Diese Judikatur ist so lange brauchbar, als man es im Wesentlichen mit einvernehmlichen Lösungen zu tun hat. Welchen Weg der VfGH einschlagen würde, wenn die Verhandlungen scheitern und es einmal zu einem oktroyierten Finanzausgleich kommen sollte, kann nicht vorhergesagt werden.

Zum anderen ist auf den Konsultationsmechanismus zu verweisen, der eigentlich die Verhandlungsklausel des FAG überholt hat. Der Konsultationsmechanismus ist bei aller Verbesserungsbedürftigkeit im Detail an sich der richtige Schritt in Richtung eines kooperativen Finanzausgleichs.

Weitergehende prozedurale Vorschläge liegen seit langem auf dem Tisch, so etwa die Verstärkung der Rechte des Bundesrates auf dem Gebiet der Steuerpolitik bzw des Finanzausgleichs.

Es ist nicht verwunderlich, dass auf diesem Gebiet die Positionen des Bundes einerseits und der Länder und Gemeinden andererseits spiegelverkehrt zu denjenigen im Bereich der Steuerhoheit sind. Gerade im Konvent ist dies wieder überdeutlich geworden: Während die Länder und Gemeinden Mitspracherechte massiv einfordern, verweist der Bund auf seine gesamtwirtschaftliche Verantwortung – auch der EU gegenüber –, mit der substanzielle Mitwirkungsrechte der anderen Finanzausgleichspartner, die auch nur entfernt in die Richtung eines Veto oder einer Blockierung der Steuer- und Budgetpolitik gehen können, nicht verträglich seien.

Ob diese Erwägungen auch die Aufrechterhaltung des zwar traditionsreichen, aber föderalistisch doch höchst bedenklichen Einspruchsrechtes des Bundes nach § 9 F-VG rechtfertigen, sei hier nur als Frage in den Raum gestellt.

V. Schlussbemerkung

Ich habe den eingangs erwähnten Vortrag im Rahmen dieses Instituts im November 1991 mit dem Satz beschlossen, dass die (damaligen) Erfahrungen nicht geeignet seien, die Realisierungschancen für eine grundlegende föderalistische Reform des Finanzverfassungsgesetzes

hoch einzuschätzen. Ich kann heute hinzufügen, dass die im Rahmen des Österreich-Konvents gemachten Erfahrungen an dieser pessimistischen Grundhaltung nicht nur nichts geändert haben, sondern diese eher noch bestätigen. Was ist somit machbar, was ist nicht machbar?

Ich halte es vor dem geschilderten Hintergrund nicht nur für unwahrscheinlich, sondern eigentlich für ausgeschlossen, dass es in absehbarer Zeit zu einer grundlegenden föderalistischen Umgestaltung der Finanzverfassung und des FAG kommen wird.

Ich halte es für wenig wahrscheinlich, dass eine legistische Neufassung des F-VG gelingen wird; der Bedarf danach ist zu gering, die Furcht vor ungeplanten Änderungen zu groß. Daher bin ich auch im Zweifel, ob es zu einer Inkorporierung des F-VG in das B-VG kommen wird, da dies ohne Neuformulierung kaum machbar wäre. Auch die – wünschenswerte – Vereinheitlichung des Abgabenverfahrensrechtes scheint mir inzwischen in weite Ferne gerückt zu sein.

Realistisch zu erwarten sind kleine Schritte. Sie können etwa Randbereiche der Verteilung der Steuerhoheit, eine Reform der Landesumlage, eine Regelung der Finanzierung der Gemeindeverbände betreffen, dürften sich aber nach meiner Einschätzung eher auf dem Gebiet der prozeduralen Maßnahmen abspielen. So ist sicher eine Verbesserung des Konsultationsmechanismus vorstellbar. Es ist denkbar, dass man die abweichenden Kostentragungen nach § 2 F-VG besser in den Griff bekommt. Im Österreich-Konvent wurde hiezu ein Vorschlag gemacht, mit dem Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages zu arbeiten. Ob es darüber hinausgehend zu einer substanziellen Verstärkung der Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden an bundespolitischen Entscheidungen kommen wird, ist für mich schon wieder höchst zweifelhaft. Das Gleiche gilt für die Frage, welcher rechtliche Stellenwert dem Paktum zukommen soll bzw wie eine Reform des § 4 F-VG aussehen soll.

Es tut mir leid, Ihnen nicht mit weiterreichenden, hochfliegenden Reformideen dienen zu können. Aber ich unterstelle dem Veranstalter, dass er mit der Themenstellung nicht utopische, sondern realistische Reformoptionen gemeint hat. In diesem Sinne hoffe ich, das mir gestellte Thema sachgerecht bearbeitet zu haben.

Diskussion

Institutsdirektor Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger

Der Veranstalter ist im Gegenteil sehr froh darüber, dass wir einen pragmatischen Einblick in die Reformmöglichkeiten in Österreich bekommen haben. Ich bin auch dankbar für die Warnung, dass sich solche Veranstaltungen nicht in Form von Endlosschleifen wiederholen sollten, aber immerhin liegt in diesem Fall die letzte Veranstaltung 14 Jahre zurück, das geht schon. Was man natürlich nicht tun darf, ist eine Veranstaltung mit „neuen Wegen“ zu umschreiben, oft stellt sich das dann als Holzweg oder als Sackgasse dar, wo dann nichts mehr weiter gegangen ist.

Ich möchte Ihnen nun zu diesen sehr interessanten Referaten die Möglichkeit für Fragen geben. Eine Frage ist schon aufgetaucht, nämlich, was bringt es, wenn der Steuersatz zwischen den einzelnen Entitäten so minimal divergiert, dass sich die Wanderung ohnehin nicht lohnt und man sich höchstens ärgert, warum man da einen Prozent weniger Steuern zahlen müsste, wenn man zwei Kilometer weiter weg wohnt, aber ich möchte auch natürlich Ihnen die Möglichkeit zur Frage geben. Bitte, Herr Professor Lehner.

Hon.Prof. Dr. Gerhard Lehner, Wien

Ich habe eine Frage an Frau Prof. Färber. Es ist beeindruckend, wenn Sie sagen, dass zuerst die Gemeinde eine proportionale Steuer einhebt, dann hebt das Land eine proportionale Steuer ein und der Bund den progressiven Teil, das verstehe ich ja. Aber mein Einwand gegenüber diesen Dingen ist die Bemessungsgrundlage. Wir haben bspw. ein Unternehmen in drei Bundesländern mit drei Betriebsstätten, der Gewinn wird in der Bilanz gemeinsam ausgewiesen und dann werden von diesem Gewinn die Steuern eingehoben. Würde das bedeuten, dass möglicherweise ein Land auf einen Gewinn Steuern einhebt, der in einem anderen Bundesland erzielt wurde. Und da bin ich mir nicht ganz sicher, ob das im Sinne der Erfinder ist. Nehmen Sie das mal anhand eines Beispiels, in Oberösterreich ist sicherlich die VOEST in Linz eines der ertragsstärksten Unternehmungen. Aber nicht der gesamte Gewinn kommt aus Oberösterreich. Es könnte sein, dass es in der Steiermark, wo ein großer Teil des Unternehmens ist, und auch in Niederösterreich kleine Betriebsstätten gibt. Dann könnte das Land Niederösterreich oder ein anderes Bundesland, aus dem verhältnismäßig hohen Gewinn der VOEST, der hier in Oberösterreich erzielt wurde, die Steuer einheben. Ob das letztlich

von allen gutiert wird, da bin ich mir nicht sicher, ob nicht dann gewisse Probleme entstehen.

Ein zweites Problem, das hier entsteht, ist dann gegeben, wenn in einem Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten eine Betriebsprüfung durchgeführt wird und zB etwas nachgezahlt werden muss. Dann weiß ich nicht, woher das Mehrergebnis oder das Geld für die Nachzahlung kommt. Kommt das von der Betriebsstätte A oder kommt es von der Betriebsstätte B, vielleicht weiß man es, aber die Aufteilung zu machen ist sicher schwierig. Daher verstehe ich auch, dass die Unternehmer letztlich skeptisch sind, weil sie ja immer wieder mit zusätzlichen administrativen Aufwendungen konfrontiert sein werden, wenn sie letztlich die Gewinne in irgendeiner Weise zerlegen müssen. Es kommt dann der Zuschlag, der von den einzelnen Unternehmen unterschiedlich einzuheben ist, deshalb wird auch der administrative Aufwand sicherlich größer sein. Ein größeres Problem sehe ich auch darin, dass unterschiedliche Verteilungswirkungen und unterschiedliche Aufkommenswirkungen entstehen. Ich bin hier zusehend skeptisch und verstehe auch, dass die Bundesländer das fallengelassen haben, die haben das ja überzogen, man hat es ihnen ja auch gesagt.

Prof. Dietmar Pilz, Gemeindebund Steiermark

Eine Frage zur Grundsteuer ist ein paar Mal angeschnitten worden. Ich habe gehört, dass Prof. Thöni vorige Woche den Vorschlag gemacht hat, die Grundsteuer den Ländern zu überlassen. Beim letzten Finanzausgleich kam vom Bund, vom Finanzminister der Vorschlag, die Grundsteuer den Ländern zu überlassen. Die Stellungnahme der Länder lautete, die brauchen wir nicht, weil die sich so wenig aufkommensdynamisch entwickelt. Meine Frage dazu richtet sich an den Verfassungsrechtler. Wir haben seit 1973 keine Neubewertung – eine Aufstellung, wie viel sind die einzelnen Gebäude wert – vorgenommen. Mich würde interessieren, wie Sie diese Einheitswerte, bei denen sich die Relationen der Werte von 1973 bis heute grundlegend verschoben haben, aus der Sicht des Verfassungsrechtlers sehen?

Eine Frage darf ich an Frau Prof. Färber richten:

Sie haben gemeint, dass das zweistufige Finanzausgleichssystem das Ideale wäre. Wir haben uns in Österreich mit dem dreistufigen System blendend verstanden, es ist ein schönes Ritual, wenn alle drei Gebietskörperschaften zusammenkommen und hier das Ergebnis im Paktum ausverhandeln. Es gibt ohnehin einen zweistufigen durch die Bedarfszuweisungen der Länder, die innerhalb des Landes auf die Gemeinden verteilt werden.

Prof. Dr. Gisela Färber, Speyer

In Deutschland gibt es einen zweistufigen Finanzausgleich zuzüglich bestimmter Garantien für die Gemeinden im Grundgesetz, und ich glaube, dass das ziemlich gut gemacht ist. Im Grundgesetz ist im zehnten Abschnitt die bundesstaatliche Finanzverfassung geregelt. Dort gibt es relativ wenig Vorschriften, die sich auf die Gemeinden beziehen. Sie kommen ansonsten noch in Artikel 28 Abs 1 und 2 GG vor. Dort ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die die kommunale Finanzautonomie einschließt, verankert. Ansonsten stehen im X. Abschnitt des Grundgesetzes bestimmte Grundsätze, zum Beispiel der obligatorische Steuerverbund. Der Verfassungsgeber war sich hier bewusst, dass die Gemeinden selber originär viel zu wenig eigene Steuereinnahmen haben. Deswegen hat er vorgeschrieben, dass sie am Steueraufkommen der Länder obligatorisch zu beteiligen sind. Dieser Anteil wird nach dem Länderfinanzausgleich gerechnet. Aber welcher Tarif für den Länderfinanzausgleich angewandt, welches Volumen der kommunale Finanzausgleich in jedem der dreizehn Flächenländer hat, das entscheidet jedes Land selber. Das ist auch gut so, denn die Länder sind zu unterschiedlich. Vergleichen Sie einmal Baden-Württemberg mit Sachsen oder mit Mecklenburg-Vorpommern sowohl im Hinblick auf die geographischen Bedingungen als auch auf die ökonomischen Probleme. Heute Morgen kam von Herrn Lehner das Stichwort Demographie. Derzeit fangen die Länder gerade an, in ihre kommunalen Finanzausgleichsgesetze demographische Faktoren einzuarbeiten. In einigen deutschen Ländern waren viele US-Truppen stationiert, da gab es dann sog Stationierungsansätze im Kommunalfinanzausgleich. Dass jedes der Länder die Detailtarife selber regeln kann, das ist völlig richtig, weil das eben auf die Probleme vor Ort rekurriert. Insofern lebt Deutschland mit dieser Zweistufigkeit der Finanzausgleichsbeziehungen Bund-Länder und Länder-Kommunen sehr gut. Es werden ganz bestimmte Punkte den Gemeinden im Grundgesetz garantiert, Bund und Länder regeln den Länderfinanzausgleich, aber jedes Land hat die Gestaltungsfreiheit, die Dinge vor Ort so zu gestalten, wie es jeweils örtlich und regional optimal ist. In Österreich habe ich den Eindruck, dass Sie mit Ausnahme von den Bedarfszuweisungen bei der Verteilung der kommunalen Ertragsanteile einheitliche Schlüssel haben, und da bezweifle ich, ob das flexibel genug ist. In Deutschland haben die Kommunen einen höchst unterschiedlichen Finanzbedarf. Denn Länder und Gemeinden haben untereinander auch unterschiedliche Delegationsmuster. Nordrhein-Westfalen als größtes Land hat sehr viele Aufgaben auf seine Gemeinden delegiert, während im Saarland vieles, was in Nordrhein-Westfalen in den großen Städten und in den Landkreisen gemacht wird, vom Ministerium selber erledigt

wird, weil sie bei nur 1 Mio Einwohnern die Leute noch direkt ansprechen können. Das Spannungsfeld, dass auch die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in Deutschland ja höchst unterschiedlich ist, wird dadurch aufgelöst, dass auch die kommunalen Finanzausgleiche zur Detailgestaltung freigegeben sind. In allen Ländern ist klar, dass die Länder die Gemeinden im Rahmen der Aufgaben an ihrem eigenen Steueraufkommen aus den Gemeinschaftssteuern beteiligen müssen. Wir haben mittlerweile in allen Ländern, zuletzt sogar in Rheinland-Pfalz, auch ein Konnexitätsprinzip, das bestimmt, dass Lastenverlagerung vom Land auf die Gemeinden auszugleichen ist. Das Konnexitätsprinzip gilt leider Gottes überhaupt nicht, wenn der Bund oder die EU auf solche Lasten auf die Gemeinden verlagern. Auch in Österreich sind die Wirtschaftsentwicklungen zum Beispiel hier oder in Wien oder in der Steiermark sehr unterschiedlich. Man wird sich möglicherweise auch in Österreich mit unterschiedlichen Strukturen vertraut machen müssen und den Finanzausgleich daraufhin umbauen. Wenn Sie aufbrechen zu mehr Steuerautonomie, wird das auch Folgen für diese Zwei- und Dreistufigkeit der Finanzbeziehungen haben. Vielleicht kann man das im Moment so stehen lassen, das wäre ein eigenes Seminarthema zur Vertiefung.

Dann gab es die Frage nach den Unterschieden der Steuersätze. Ich glaube, das ist ein kleines Missverständnis. Ich habe gesagt, die Unterschiede sind relativ klein, bezogen auf die jetzige Verteilung. Das heißt, die Unterschiede sind klein, wenn es um die Unvollkommenheit der Bemessungsgrundlage geht. Sie werden selbstverständlich größer, wenn sie in der einen Gemeinde einen anderen Umfang und eine andere Struktur von öffentlichen Gütern haben als in einer anderen Gemeinde. Die eine entscheidet sich dafür, viel Kinderbetreuung anzubieten, das ist teuer, und eine andere Gemeinde macht gar keine. Wenn dann der Zugang nicht horizontal geregelt wird, indem die Eltern aus der Gemeinde, in der keine Kinderbetreuung angeboten wird, höhere Beiträge zahlen müssen als die Eltern aus der Gemeinde mit dem Angebot, was sie über ihre Steuerzahlung bereits mitfinanzieren, entsteht ein typisches Problem der sog Zentralörtlichkeit, bei der die großen Gemeinden im Zentrum öffentliche Leistungen auch für die BürgerInnen der Umlandgemeinden zahlen müssen. Diese wurden auch für die Schweiz aufgezeigt. Wenn keine Vorkehrungen, zB in Form höherer Preise für Nichtortansässige oder besonderer Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich getroffen werden, kann der Wahlmechanismus nicht funktionieren, mit dem die BürgerInnen auch in ihrer Kommune abstimmen, ob sie höhere Steuern mit einem höheren Leistungsangebot oder weniger Steuern und weniger öffentliche Güter haben wollen. Es ist deshalb Aufgabe der Kommunalpolitik, insbesondere auch der Landespolitik, das Problem zu

kommunizieren und zu steuern. Was in jedem Fall zu vermeiden ist, sind sog „unwirtschaftliche Wanderungen“ durch Steuerbemessungsgrundlagen, dass Menschen wandern, weil sie bei gleicher Steuerzahlung in einer anderen Gemeinde mehr öffentliche Leistungen erhalten, ohne dass diese effizienter arbeitet. Dieses passiert aber zB, wenn die gemeinsame Bemessungsgrundlage für die kommunale Steuer progressiv gestaltet ist, weil dann Gemeinden mit vielen reichen Einwohnern über das Einkommengefälle hinaus steuerstark sind. In Deutschland wird zum Beispiel seit einiger Zeit diskutiert, ob den Ländern oder auch den Gemeinden ein Zuschlagsrecht auf die Steuerschuld der Einkommensteuer eingeräumt werden soll. Das wäre dann eine Steuer auf die progressiv ansteigende Steuerschuld. Das würde in etwa in etwa eine Prämie von 20% über dem Durchschnitt für die Finanzstarken bedeuten, die diese aus einem Prozentpunkt Erhöhung ihres Zuschlags ziehen können, und eine entsprechende negative Prämie für die Finanzschwachen. Das aber ist ein echter Anreiz zu wandern, wenn nämlich im Saarland wie in München für das gleiche Einkommen gleich viel Steuer bezahlt wird, aber in München mehr öffentliche Leistungen dafür gewährt werden, weil das Steueraufkommen automatisch größer ist. Wir wissen aber, dass bis zu Steuersatzdifferenzen von 1-3% auch zwischen benachbarten Gemeinden, also zwischen Kern- und Umland, keine Probleme entstehen, die nicht durch Bodenpreisdifferenzen ausgeglichen werden. Das große Konfliktpotenzial in Deutschland ist, dass die Kernstadt die Leistungen anbietet und die Außengemeinden, die vielfach die „fetten“ Steuerzahler haben, ihre BürgerInnen für viele öffentliche Leistungen in die Kernstadt schicken, aber nichts dafür zahlen. Das Problem in Verhandlungen zu internalisieren, durch Kooperation, wie das in der Schweiz auch zum Teil zwischen Zug und Zürich gemacht worden ist, wäre wichtig. Größere Städte sind einfach nicht mehr damit einverstanden, dass sie die hohen Steuersätze zB wegen des Defizits im Theaterhaushalt haben, die Bürger eines anderen Ortes aber die Leistungen in Anspruch nehmen. Wenn diese Internalisierung gewährleistet ist, dann können die Steuersätze – autonom feststellbar – so unterschiedlich sein, wie die unterschiedlichen Leistungsangebote in den Gemeinden sind.

Herr Lehner, die Frage nach der Bemessungsgrundlage. Ich habe, glaube ich, ausdrücklich gesagt, die Körperschaftssteuer – also die Unternehmenssteuer – eignet sich nicht für eine Dezentralisierung der Steuersätze. Für die Teile, die die Länder in Deutschland zur Zeit an der Körperschaftssteuer bekommen, gibt es eine einheitliche Bemessungsgrundlage und die wird nach Maßgabe der Lohnsumme zerlegt, das ist ein sog „formula appointment“. Das Zerlegungsverfahren ist im Grunde

auch nicht weiter problematisch, das gibt es auch bei der Gewerbesteuer, es wird eben die Bemessungsgrundlage zerlegt. Probleme gab es mit einer hübschen Gemeinde, Friedrichskoog oder so ähnlich, ein ganz kleines Dorf irgendwo in Friesland, die sich mit einem Null-Gewerbesteuersatz, ähnlich wie Zug in der Schweiz, lauter „Briefkästen“ zugelegt hat. Ich habe nie begriffen, wie das geht. Wenn man nach Lohnsumme zerlegen würde, hätten sie nämlich in dem Dorf auch keine Lohnsumme, sondern die wäre dann in Frankfurt, wo die Banken ihre Niederlassungen haben. Jetzt wurde ein Mindestsatz bei der Gewerbesteuer eingeführt. Auch das ist eine Möglichkeit, denen eine „Fairness-Regel“ einzubauen.

Zur Frage nach den Betriebsprüfungen. Hier würden immer Nachzahlungen aufgrund einer Betriebsprüfung genauso zerlegt wie die „normalen“ Steuerzahlungen.

Letzter Punkt, die Grundsteuer an die Länder. In Deutschland wird zZt eine Umstellung auf Modernisierung der Grundsteuer diskutiert. Unsere jetzige Grundsteuer basiert auf sog Einheitswerten von 1964 im Westen und 1936 im Osten, denn die alte DDR hatte 1964 keine Neufestsetzung. Es wird eine Umstellung auf marktnähere Werte überlegt. Der politische Konsens ist noch nicht da, aber nachdem es mittlerweile in allen Kommunen Deutschlands Gutachterausschüsse gibt, die regelmäßig die Bodenwertentwicklungen erstellen, lässt sich unschwer jedes Grundstück im Fünfjahreszeitraum aufgrund dieses inzwischen auch elektronischen Katasters neu bewerten. Die aufstehenden Gebäude würden nach einem ganz einfachen Schlüssel – umbauter Wohnraum – bewertet. Das wäre eine sehr robuste Steuer. Einer solchen Grundsteuer könnte man unschwer auch eine fiktive Grundsteuer für öffentliche Einrichtungen anhängen. Die käme aber nicht zur Auszahlung, sondern könnte mit den Finanzausgleichszahlungen verrechnet werden. Dann hätten zum Beispiel jene Städte, die Universitäten oder große Bundesbehörden beherbergen und dafür auch Aufwendungen bei der Infrastruktur haben, entsprechend auch Zahlungstransfers, die ihnen die Infrastruktur für diese Einrichtungen mitfinanzieren würden. Da gibt es viel Gestaltungsspielraum.

Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe, Graz

Zu den Einheitswerten und zur Grundsteuer. Es gab vor einigen Jahren eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes zu § 16 Bewertungsgesetz, wo es um die Bewertung von Renten ging [VfSlg 16.678/2002]. Damals hat der Gerichtshof gesagt, es gehe nicht an, dass man bei der Rentenbewertung mit Vervielfachern arbeitet, die einer vollkommen überholten Sterbetafel entsprechen. Das heißt, die Werte, die nach § 16

Bewertungsgesetz ermittelt wurden, waren viel zu niedrig im Hinblick auf die inzwischen eingetretene höhere Lebenserwartung. Der Gerichtshof hat diese Vorschrift aufgehoben, sie ist inzwischen novelliert worden. Man muss allerdings den Hintergrund dieser Entscheidung sehen. Es ging um eine sensible einkommensteuerrechtliche Frage, nämlich um die Frage, wann Rentenbezüge steuerpflichtig werden. Wenn man dabei mit niedrigen Werten und Vervielfachern arbeitet, dann gerät man sehr schnell in die Steuerpflicht. Würden die Rentenbezüge angemessen bewertet, dann tritt die Steuerpflicht erst später ein. Was ist daraus die Schlussfolgerung für das vorgelegte Problem? Zum einen ist der Gerichtshof sensibel, was falsche Wertermittlungen betrifft, besonders dann, wenn es sich um beachtliche Steuerfolgen handelt, und da muss man sicherlich, wenn man die Einheitswerte betrachtet, zwischen den verschiedenen Steuern differenzieren. Bei der Grundsteuer kann man es länger hinnehmen, dass mit veralteten Werten gearbeitet wird, weil die Werte sind alle veraltet, da gibt es bloß Verschiebungen innerhalb der Grundstücke. Die Dinge schauen aber möglicherweise im Bereich der Erbschaftssteuer, der Schenkungssteuer vollkommen anders aus, weil dort hat das massive Auswirkungen auf den progressiven Tarif. Es hängt wahrscheinlich davon ab, welcher Fall einmal an den Gerichtshof herangetragen wird, ob er in die Frage einsteigt. Ein Verfassungsgericht muss zuerst einmal den geeigneten Fall haben, an dem sich das Ganze aufhängen lässt. Ich hoffe, das war eine hinreichende Antwort. Mehr möchte ich dazu nicht sagen.

Prof. Dietmar Pilz, Gemeindebund Steiermark

Dazu möchte ich ergänzen, dass es in den Jahren 1989 und 1990 zwei Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes bezüglich der linearen Erhöhung der Einheitswerte um 35% gab, wo einer behauptet hatte, dies wäre ungerecht. Wenn man die Erkenntnisse liest, hat man das Gefühl, dass die Einheitswerte heute mit Sicherheit verfassungswidrig sind.

Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe, Graz

Sie werden verstehen, dass ich dazu keine Prognosen abgebe. Es gibt allerdings Bundesverfassungsgerichtshofentscheidungen, die die Einheitswerte des Grundbesitzes im Zusammenhang mit der Erbschaftssteuer für verfassungswidrig erachtet haben.

Prof. Dr. Gisela Färber, Speyer

Eine kurze Erläuterung: die Vermögensteuer ist in Deutschland genau wegen der ungleichen Bewertung für Immobilienbesitz und andere Aktiva im Vermögen aufgehoben worden. Wir erwarten das Gleiche jetzt für die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Die Bewertungsansätze bei der Grundsteuer, die sog Einheitswerte decken heute nur noch zwischen 5% und 15% des Marktwertes ab, ich halte das für äußerst problematisch. Bis jetzt hat nie jemand geklagt. Aber die Asymmetrien setzen sich mit dem Hebesatz fort, das führt zu massiv ungleichen Steuerbelastungen, denn dann werden Differenzen zwischen 5% und 15% des Marktwertes bei einem Hebesatz von 300% verdreifacht. Hier ergeben sich Ungleichheiten, die nicht mehr verfassungskonform sein dürften

Univ.Prof. DDr. Hans Georg Ruppe, Graz

Darf ich noch zwei Bemerkungen zu Punkten machen, die diskutiert wurden. Das eine ist die Zwei- oder Dreigliedrigkeit. Ich glaube, wir haben in Österreich schon die besondere Situation, dass seit jeher die Gemeinden als Träger von Steuerhoheit im Finanzverfassungsgesetz enthalten waren. Das ist eine Besonderheit der österreichischen Verfassung, die in diesem Punkt den Gemeinden erstaunliche Rechte einräumt. Bereits in der Finanzverfassung 1948 ist festgeschrieben, dass die Gemeinden praktisch eine gleiche Position wie die Länder haben, wobei ja auch ganz interessant ist, dass der Katalog der so genannten „Beschlussrechtsabgaben“ geschaffen wurde, um die Gemeinden vor den Ländern zu schützen und ihnen zu ermöglichen, eine Steuerhoheit auszuschöpfen, ohne auf das Wohlwollen der Ländern zurückgreifen zu müssen.

Zum Zweiten, zur Frage der Dezentralisierung der Einkommensteuer und den Punkt, den Herr Kollege Lehner angeschnitten hat. Ich möchte die Gedanken noch ein bisschen weiter treiben. Wir kennen aus dem Bereich des Einkommensteuerrechtes die Probleme im Bereich der internationalen Doppelbesteuerung, etwa mit dem Betriebsstättenprinzip, dem Belegenheitsprinzip, den Quellenbesteuerungsrechten, der Aufteilung zwischen dem Wohnsitzstaat und dem Quellenstaat. Es wird für richtig gehalten, dass man hier zu einer gerechter Aufteilung des Steuersubstrates kommt, und ich habe den Eindruck, wenn wir das jetzt übertragen auf ein föderatives Gemeinwesen, dann müssten wir, um das gerecht zu machen, genauso vorgehen. Nehmen Sie eine Personengesellschaft mit 30 Gesellschaftern, die quer über Österreich verstreut wohnen, mit Betriebsstätten in verschiedenen Bundesländern; wir haben ein Riesenproblem, wenn man hier zu einer gerechten Zuteilung der

Steuerquellen kommen möchte. Soweit ich das überblicke, ist dieses Doppelbesteuerungsproblem, das interkantonale Doppelbesteuerungsproblem, in der Schweiz durchaus ein Thema, und man versucht, damit fertig zu werden. Ich glaube nicht, dass man dabei mit den so genannten indirekten Methoden, mit irgendwelchen Aufteilungsformeln vorgehen kann. Wie soll man aber wirklich vorgehen, wenn jemand auswärts Vermietungseinkünfte und da und dort Betriebsstätten hat? Die indirekte Methode der Einkünfteaufteilung wird im internationalen Steuerrecht als nicht sonderlich gerecht erachtet, sie wird nur bei wenigen Branchen akzeptiert. Ansonsten nimmt man immer eine direkte Zuteilung der Einkunftsquellen vor, die allerdings viele Probleme macht, und nun versucht man, durch Harmonisierungen und durch Weiterentwicklungen des internationalen Steuerrechtes von diesen Problemen wegzukommen. Wir würden uns auf der nationalen Ebene das plötzlich freiwillig einwirtschaften, ich sehe da beachtliche Probleme auf uns zukommen.

Institutsdirektor Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Nachdem keine weiteren Fragen mehr vorliegen, schließe ich die Veranstaltung hiermit offiziell. Ich bedanke mich beim Vertreter des Gastgebers für die sehr gute Schaffung der Rahmenbedingungen, und ich bedanke mich bei allen Referenten. Ich bedanke mich bei Ihnen, die am Nachmittag noch ausgeharrt haben, ich denke und hoffe, es hat sich für Sie genauso gelohnt wie für mich.

Verzeichnis der Referenten

Univ.Prof. Dr. Giovanni BIAGGINI
Rechtswissenschaftliches Institut
an der Universität Zürich
Freiestraße 15
CH-8032 Zürich
e-mail: giovanni.biaggini@rwi.unizh.ch

Univ.Doiz. Dr. Peter BUSSJÄGER
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 Innsbruck
e-mail: peter.bussjaeger@foederalismus.at

Prof. Dr. Gisela FÄRBER
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
D-67366 Speyer
e.mail: faerber@dhv-speyer.de

Hon.Prof. Dr. Gerhard LEHNER
Österr. Institut für Wirtschaftsforschung
Arsenal, Objekt 20
1030 Wien
e-mail: lehner@wifo.ac.at

Univ.Prof. DDr. Hans Georg RUPPE
Institut für Finanzrecht
Universitätsstraße 15
8010 Graz
e-mail: ruppe@uni-graz.ac.at

Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer

Prof. Dietmar PILZ
Steiermärkischer Gemeindebund
Burgring 18
8010 Graz
e-mail: jewecs@gemeindebund.steiermark.at

HR Dr. Walter STARLINGER
Amt der Oö. Landesregierung
Finanzabteilung
Klosterstraße 7
4010 Linz
e-mail: walter.starlinger@ooe.gv.at

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.
ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983.
ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekendarlehen. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)

- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompentzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)

- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)

- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volks-gesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)

BRAUMÜLLER.
WISSEN UND
BILDUNG



3-7003-1589-9
978-3-7003-1589-6

<http://www.braumueller.at>