

Der Finanzausgleich

Eine kurze Einführung

Veronika Adensamer, Dr. Andreas Höferl

Wien, Juni 2004

Inhaltsübersicht:

EINLEITUNG.....	3
1 DER FINANZAUSGLEICH - WORUM ES DABEI GEHT	3
2 DIE RECHTLICHE GRUNDLAGE: DAS FINANZ-VERFASSUNGSGESETZ (F-VG 1948) ..	4
3 DER FINANZAUSGLEICH IN DER PRAXIS.....	5
4 KONSULTATIONSMECHANISMUS UND STABILITÄTSPAKT	9
AUSBLICK.....	11
QUELLENHINWEISE.....	12
TABELLEN-ANHANG	13

EINLEITUNG

„Der Finanzausgleich“ ist wieder ein Thema. Alle vier Jahre führen PolitikerInnen des Bundes, der Länder und Gemeinden miteinander „Finanzausgleichsverhandlungen“. Heuer soll es wieder soweit sein, weil der bestehende Finanzausgleich mit Jahresende „ausläuft“. Doch während die Politik ihre Vorstellungen und Forderungen in der Öffentlichkeit platziert, bleibt für die meisten Betroffenen, die BürgerInnen, dieser „Finanzausgleich“ ein undurchschaubares Etwas, dessen praktische Bedeutung allenfalls vermutet, selten aber in seiner ganzen Fülle überschaut wird. Diese kurze Arbeit soll dem interessierten Laien einen Überblick über diesen „Finanzausgleich“ geben, worum es dabei geht, welche seine rechtlichen Grundlagen sind und wie er in der Praxis funktioniert.

1 DER FINANZAUSGLEICH - WORUM ES DABEI GEHT

Politik und Verwaltung kosten Geld. Grundsätzlich haben die Gebietskörperschaften – also Bund, Länder und Gemeinden – den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu tragen. So sieht es das *Finanz-Verfassungsgesetz* vor, das seit 1948 Teil unserer Bundesverfassung ist.¹ In der Praxis ist das aber nicht immer möglich. Beispielsweise dürfen Gemeinden zwar Gebühren für ihre kommunalen Dienstleistungen (wie Wasserversorgung, Kanal, Müllabfuhr usw.) festsetzen und erheben, nicht aber Steuern, um etwa Investitionen (für den öffentlichen Nahverkehr oder Spitäler) oder andere Ausgaben zu finanzieren. Den Ländern wiederum entstehen zusätzliche Kosten, weil sie beispielsweise für den Bund im Rahmen der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung Aufgaben erledigen müssen, dafür aber keine eigenen Abgaben festsetzen dürfen. Auch ihre Möglichkeiten, eigene Steuern zu beschließen, sind eingeschränkt, wenngleich der Bund den Ländern bereits eigene Steuerrechte angeboten hat. Und so gibt es eine Reihe von Aufgaben, für welche die Länder und Gemeinden extra Geld brauchen oder auch Geld geben müssen.

Genau dafür gibt es den *Finanzausgleich*. Er regelt, wer welche Abgaben festsetzen und bekommen soll, wie der Ertrag aus bestimmten Abgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wird und welche Finanztransfers es sonst noch zwischen den Gebietskörperschaften geben soll. Der Finanzausgleich hat daher enorme Bedeutung für die Finanzierung der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Ohne die Finanzströme aus dem Finanzausgleich könnten vor allem die Gemeinden viele ihrer Aufgaben und Leistungen für die BürgerInnen nicht erbringen.

Dieser Finanzausgleich entsteht traditionellerweise durch Verhandlungen der Gebietskörperschaften miteinander. Verhandlungspartner sind dabei der Finanzminister (und sein Staatssekretär), die für Finanzen zuständigen LandesrätInnen sowie die politischen VertreterInnen des Österreichischen Städte- und des Österreichischen Gemeindebundes. Der Inhalt der politischen Einigung wurde bislang als *Paktum zum Finanzausgleich* von allen unterzeichnet, sodann in ein einfaches Bundesgesetz – das **Finanzausgleichsgesetz (FAG)** – gegossen und vom Nationalrat für eine zeitlich begrenzte Geltungsdauer – meist vier Jahre – beschlossen. Bestimmte Teile des FAG, etwa der abgestufte Bevölkerungsschlüssel oder die Werbeabgabe, wurden sogar (mit

¹ Zwar gab es auch schon in der 1. Republik ein Finanz-Verfassungsgesetz aus dem Jahr 1922. Weil es aber kein Finanzausgleichsgesetz gab, blieb die Frage einer konkreten finanziellen Regelung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden damals ungelöst.

einer 2/3-Mehrheit im Nationalrat) zu Verfassungsbestimmungen erklärt und so abgesichert.

Das erste derartige Finanzausgleichsgesetz der 2. Republik war das FAG 1948. Das derzeit geltende FAG 2001 ist mit 1.1.2001 in Kraft getreten und endet mit 31.12.2004, weshalb die VertreterInnen der Gebietskörperschaften heuer wieder zu Finanzausgleichsverhandlungen zusammentreffen wollen, um einen Finanzausgleich für die Jahre danach zustande zu bringen. Käme es zu keiner Einigung, so würde nach Auslaufen des FAG (also am 1.1.2005) automatisch ein 4monatiges Provisorium in Kraft treten, das wesentlichen Teilen des FAG entspricht. Es wäre aber auch eine Einigung in der Form denkbar, die Geltungsdauer des FAG einfach zu verlängern.

Theoretisch könnte der Nationalrat ein Finanzausgleichsgesetz auch ohne vorhergehende Verhandlungen und Einigung mit den VertreterInnen der Länder und Gemeinden beschließen, sofern die Abgeordneten aus den Bundesländern zustimmen. In diesem Fall hätten Länder und Gemeinden die Möglichkeit, ein solches Gesetz mit Hilfe des Verfassungsgerichtshofes zu Fall zu bringen. Denn im Finanz-Verfassungsgesetz ist auch verankert, dass der Finanzausgleich die Lastenverteilung und Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften berücksichtigen muss.

In der Praxis besteht „der Finanzausgleich“ heute nicht mehr nur aus dem Finanzausgleichsgesetz. Das FAG wird heute durch verschiedene Spezialgesetze, Staatsverträge zwischen dem Bund, Ländern und Gemeinden, Verordnungen und Richtlinien ergänzt. Einige wichtige Gesetze außerhalb des FAG betreffen etwa die *Wohnbauförderung*, den *Katastrophenfonds*, den *Konsultationsmechanismus* oder den *Österreichischen Stabilitätspakt*. Auch das macht „den Finanzausgleich“ für viele BürgerInnen so schwer überschaubar.

2 DIE RECHTLICHE GRUNDLAGE: DAS FINANZ-VERFASSUNGSGESETZ (F-VG 1948)

Die Finanzausgleichspartner sind in ihren Verhandlungen relativ, aber nicht vollkommen frei. Die Grundlagen und dauerhaften Vorschriften über die Aufteilung der Finanzgewalt in Österreich, über Abgabewesen, Haushaltsrecht und eben auch den Finanzausgleich werden durch ein Bundesverfassungsgesetz geregelt, das bereits erwähnte „Finanz-Verfassungsgesetz 1948“. Danach dürfen **Abgaben** (Steuern) nur auf Grund eines Bundes- oder Landesgesetzes erhoben werden. Daher gibt es neben vielen Abgaben des Bundes, die der Nationalrat beschließt (wie die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschafts- oder die Umsatzsteuer), auch einige Landesabgaben (wie die Feuerschutzsteuer, Jagd- und Fischereiabgaben), über welche die Landtage beschließen. Die Gemeinden haben kein solches „**Steuerfindungsrecht**“, was - wie erwähnt - die Finanzierung bestimmter Aufgaben erschwert. Sie sind darauf angewiesen, von Bund oder Land ermächtigt zu werden, bestimmte Abgaben (etwa die Kommunal-, die Grund- oder die Vergnügungssteuer) erheben zu dürfen.

Der schöne Anspruch des Finanz-Verfassungsgesetzes, dass die Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu tragen, ist also in der Praxis kaum einlösbar. Die einzelnen Gebietskörperschaften müssen in Abgabenfragen zusammenwirken. Ähnlich verhält es sich auch mit der sogenannten *Ertragshoheit*, die im F-VG verankert ist. Danach hat jede Gebietskörperschaft grundsätzlich das Recht, über den Ertrag ihrer Abgaben frei zu verfügen.

Auch hier sieht die Praxis anders aus. De facto gibt es weit weniger **ausschließliche Abgaben**, wo der Ertrag einer Abgabe zur Gänze einer Ebene verbleibt (wie z.B. die

Tabaksteuer dem Bund, die Grund- und Kommunalsteuer den Gemeinden). In der Praxis dominieren die **geteilten Abgaben**, wo der Ertrag zwischen zwei oder gar drei Ebenen aufgeteilt wird. Und um die Aufteilung dieser Abgaben auf die Gebietskörperschaften geht es beim Finanzausgleich vor allem. Solche *geteilte Abgaben* sind

- in aller erster Linie die **gemeinschaftlichen Abgaben**, die vom Bund oder von Ländern erhoben werden, und wo zumindest einer nachgeordneten Ebene (also den Ländern und/oder Gemeinden) sogenannte **Ertragsanteile** zufließen. Die Aufteilung unter den Gebietskörperschaften erfolgt in der Regel nach einem Prozentsatz und wird im Finanzausgleichsgesetz exakt festgeschrieben. Die mit Abstand wichtigsten *gemeinschaftlichen Abgaben* sind in Österreich die **gemeinschaftlichen Bundesabgaben**. Praktisch alle wichtigen Steuern wie die Lohn- und Einkommensteuer, die Körperschaftssteuer, die Umsatz-, die Kapitalertrags- oder die Mineralölsteuer sind gemeinschaftliche Abgaben des Bundes, deren Ertrag - gemäß dem FAG - zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt wird. Die *Ertragsanteile* der Länder und Gemeinden an diesen gemeinschaftlichen Bundesabgaben betragen heuer knapp 13,5 Mrd. Euro. Das ist etwa ein Viertel der Gesamteinnahmen aus diesen Abgaben.
- Weitgehend bedeutungslos unter den gemeinschaftlichen Abgaben - aber der Vollständigkeit halber erwähnt - sind im FAG die sogenannten *Zuschlagsabgaben*, wo eine Stammabgabe besteht, zu der von einer nachgeordneten Ebene Zuschläge eingehoben werden können. Das sind als einzige die Zuschläge zu den Gebühren von Totaliseur- und Buchmacherwetten.
- Noch weniger Bedeutung im Finanzausgleich haben die *Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand*. Das waren früher die Bundesgewerbsteuer und die Gewerbesteuer der Gemeinden für *denselben Besteuerungsgegenstand*, also den Gewerbebetrieb. Diese Abgaben stehen zwar noch im FAG, werden aber seit der Einführung der Kommunalsteuer 1994 nicht mehr erhoben.

Im F-VG ist auch die *Verwaltungshoheit* geregelt, also wer konkret für die Erhebung welcher Abgabe zuständig ist. Für die Erhebung der Bundesabgaben und auch für die Zuschläge anderer Ebenen zu Bundesabgaben ist danach die Bundesfinanzverwaltung zuständig. Wie dies in der Praxis erfolgt, ist in der *Bundesabgabenordnung (BAO)* geregelt. Landes- und Gemeindeabgaben werden dagegen durch die Organe der Länder und Gemeinden erhoben. Dies ist wiederum in neun eigenen *Landesabgabenordnungen* geregelt.

Und schließlich sieht das F-VG auch noch vor, dass die Details des Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften durch ein einfaches Bundesgesetz, **das Finanzausgleichsgesetz (FAG)**, zu regeln sind. Und dieses FAG ist der eigentliche Kern des Finanzausgleichs.

3 DER FINANZAUSGLEICH IN DER PRAXIS

Der Finanzausgleich wird im Prinzip in mehrere Stufen unterteilt. Im sogenannten *primären Finanzausgleich* erfolgt die Aufteilung der Abgabenhöhe und der Abgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften. Dies geschieht durch den *vertikalen* und durch den *horizontalen Finanzausgleich*. Dabei wird im wesentlichen durch Prozentzahlen ein Austeilungsschlüssel zwischen und innerhalb der einzelnen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) festgelegt. Dieser primäre Finanzausgleich ist im FAG geregelt. Im *sekundären Finanzausgleich* sind ergänzende Mittelverteilungen in Form von

Kostentragungen und Transfers zwischen Gebietskörperschaften zusammengefasst. Auch er ist im FAG geregelt. Unter *tertiärem Finanzausgleich* versteht man schließlich alle übrigen - nicht im FAG, sondern in anderen Gesetzen geregelten - Zahlungsflüsse zwischen den Gebietskörperschaften.

Im **primären Finanzausgleich** regelt der sogenannte **vertikale Finanzausgleich** die Aufteilung aller öffentlichen Abgaben auf Bund, Länder und Gemeinden. Er hält fest, welche öffentlichen Abgaben ausschließlich einer Gebietskörperschaft verblieben (*ausschließliche Abgaben*) und welche Abgaben wie auf mehrere Gebietskörperschaften verteilt werden (*geteilte Abgaben*).

In der Praxis geht es beim vertikalen Finanzausgleich vor allem um die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Bund, Länder und Gemeinden. Landes- und Gemeindeabgaben sind dagegen nur in Ausnahmefällen Gegenstand des FAG. Nur in einem Fall - der *Landesumlage*², welche die Gemeinden an das Land abzuführen haben, greift das FAG ein und beschränkt deren Höhe mit 7,8 % der Ertragsanteile der jeweiligen Gemeinde. Ansonsten überlässt der Bund bei Landes- und Gemeindeabgaben die Festsetzung von ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben sowie die Aufteilung von geteilten Landesabgaben mit wenigen Ausnahmen (z.B. Grundsteuer, Vergnügungssteuer) weitgehend dem Landesgesetzgeber.

Noch bevor es zu dieser Aufteilung des Abgabenertrages aus den einzelnen Steuern auf die Gebietskörperschaften kommt, werden noch sogenannte **Vorwegabzüge** vom Steuerertrag vorgenommen. Damit sollen Aufgaben finanziert werden, die von allen Finanzausgleichspartnern als von gemeinsamer Bedeutung gesehen werden, wie etwa die *Siedlungswasserwirtschaft*, zu der alle Gebietskörperschaften beitragen. Vorwegabzüge von den Ertragsanteilen lediglich des Bundes sind sein Beitrag zum *Familienlastenausgleich* und zum *Katastrophenfonds*. Vorwegabzüge von den Ertragsanteilen der Länder und Gemeinden sind ihre Anteile an den *Beitragsleistungen Österreichs an die EU*. Ein Vorwegabzug von den Ertragsanteilen der Länder ist ihr Beitrag zur *Konsolidierung des Bundeshaushaltes*. Und ein Vorwegabzug von den Ertragsanteilen der Gemeinden erfolgt für die *Krankenanstaltenfinanzierung*.

Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Bund, Länder und Gemeinden erfolgt im FAG durch die Festsetzung von Prozentsätzen, wie viel der Bund, die Länder und die Gemeinden in Summe an jeweils einer bestimmten Abgabe erhalten sollen (**Ertragsanteile**). Diese Aufteilungsschlüssel sind von Abgabe zu Abgabe verschieden. Nach dem derzeit geltenden FAG 2001 behält sich beispielsweise der Bund selbst 71,891 % der Lohn-, Einkommen-, Körperschafts- und Kapitalertragsteuereinnahmen für sich. Die Länder erhalten zusammen 14,941 % und die Gemeinden zusammen die restlichen 13,168 % der Einnahmen. Von der Mineralölsteuer dagegen behält sich der Bund 92,291 %, die Länder bekommen nur 6,575 % und die Gemeinden 2,134 %. Und so gibt es für fast jede Steuer einen anderen, in den Finanzausgleichsverhandlungen ausverhandelten Aufteilungsschlüssel. Mitunter bekommt eine Gebietskörperschaft auch gar keine Ertragsanteile: etwa die Erbschafts-, Schenkungs- und Kfz-Steuer teilen sich nur Bund und Länder, die Grunderwerbsteuer dagegen nur der Bund und die Gemeinden.³

Der vertikale Finanzausgleich regelt also die Aufteilung der Ertragsanteile *auf* den einzelnen Ebenen. Der **horizontale Finanzausgleich** regelt in der Folge die Verteilung der Ertragsanteile *innerhalb* der einzelnen Ebenen, also auf die einzelnen Bun-

² sie zählt eigentlich zum sekundären Finanzausgleich

³ eine genaue Übersicht dazu findet sich im Tabellenanhang auf Seite 13

desländer und die einzelnen Gemeinden. Im FAG ist also nicht nur festgelegt, dass die Länder - um bei diesem Beispiel zu bleiben - zusammen 14,941 % der Lohn-, Einkommen-, Körperschafts- und Kapitalertragssteuererträge bekommen, sondern auch, dass diese Summe unter den neun Bundesländern zu 77,967 % nach deren Bevölkerungszahl und der Rest wiederum nach einem eigenen Prozentsatz aufgeteilt wird. Auch beim horizontalen Finanzausgleich sind diese Prozentsätze und Aufteilungsschlüssel von Abgabe zu Abgabe verschieden. So wird der Länderanteil an der Erbschafts- und Schenkungssteuer etwa nach dem jeweiligen *örtlichen Aufkommen*⁴ unter den Bundesländern aufgeteilt. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird dagegen fast ausschließlich aufgrund der jeweiligen *Volkszahl*, also der Bevölkerungszahl, unter den Bundesländern aufgeteilt. Auch das macht den Finanzausgleich kompliziert.

Ähnlich ist es bei der Aufteilung der Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden. Um wiederum bei unserem Beispiel zu bleiben: Der Gemeindeertragsanteil an der Lohn-, Einkommen-, Körperschafts- und Kapitalertragssteuer (die erwähnten 13,168 %) wird im horizontalen Finanzausgleich unter den rund 2.300 österreichischen Gemeinden zu 72,753 % nach dem **abgestuften Bevölkerungsschlüssel** aufgeteilt. Der Rest wird wiederum nach einem eigenen bestimmten Prozentsatz auf die Länder aufgeteilt, die ihrerseits diese Gemeindeertragsanteile auf ihre Gemeinden autonom als *Bedarfszuweisungen* - also ohne Vorgaben durch das FAG - aufteilen können. Der Ertragsanteil der Gemeinden wird also nicht einfach nach der Einwohnerzahl der Gemeinden aufgeteilt, sondern aufgrund des *abgestuften Bevölkerungsschlüssels*. Dieser geht davon aus, dass größere Gemeinden und Städte mehr Leistungen erbringen als kleine Gemeinden. Leistungen, die auch von BewohnerInnen der Umlandgemeinden genutzt werden (wie öffentlicher Nahverkehr, regionale Gesundheits-, Kultur-, Bildungseinrichtungen usw.). Größere Gemeinden und Städte haben daher einen höheren Finanzbedarf als kleinere Gemeinden. Um dem zu entsprechen, wird beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel die tatsächliche Bevölkerungszahl einer Gemeinde mit einer bestimmten, im FAG festgesetzten Zahl multipliziert: bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner ist das 1 1/3, bis 20.000 Einwohner mit 1 2/3, bei Städten mit eigenem Statut mit 2 und bei Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern mit 2 1/3. Daraus ergibt sich eine fiktive Bevölkerungszahl, nach der dann die Gemeindeertragsanteile aufgeteilt werden. Und diese weicht bei größeren Gemeinden und Städten deutlich mehr von der tatsächlichen Bevölkerungszahl ab als bei kleinen Gemeinden, wodurch sie auch einen höheren Anteil an den Mitteln zur Erledigung ihrer Aufgaben bekommen als kleine Gemeinden.⁵

Ebenfalls von erheblicher Bedeutung vor allem für die Länder und Gemeinden sind jene Geldflüsse, die sich nicht aus diesem primären Finanzausgleich ergeben. Es sind jene ergänzenden Mittelverteilungen, die als **sekundärer Finanzausgleich** bezeichnet werden.

Das sind z.B. **Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse** des Bundes an die Länder und Gemeinden sowie der Länder an die Gemeinden, sowie Beiträge und Umlagen der Gemeinden an die Länder.

Finanzzuweisungen des Bundes gibt es beispielsweise an Länder und Gemeinden für den Personennahverkehr oder für Ausgliederungen. Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder gibt es auch für Landwirtschaftsförderungen, Umweltschonung und Ener-

⁴ richtigerweise müsste es regionales Aufkommen heißen

⁵ Aufsummiert ergibt dieser abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine fiktive Bevölkerungszahl für Österreich von rund 13,745 Mio., für Wien von rund 3,64 Mio.

giesparmaßnahmen. *Bedarfszuweisungen* gibt der Bund den Ländern und Gemeinden auch zur Haushaltssanierung.

Zweckzuschüsse des Bundes setzen eine bestimmte Eigenleistung der Länder und Gemeinden voraus, die der Bund zu maximal 50 % finanziell unterstützt. Solche Zweckzuschüsse gibt der Bund etwa für die Theaterführung der Länder und Gemeinden, für Investitionen der Länder in Müllbeseitigungsanlagen oder - sehr wichtig - für die Krankenanstaltenfinanzierung an Länder.

Zum sekundären Finanzausgleich zählt auch die *Landesumlage*, welche die Gemeinden an die Länder zu zahlen haben.⁶

Ein weiteres Element des sekundären Finanzausgleichs sind **Aufwandsteilungen**, bei denen sich mehrere Gebietskörperschaften die Kosten bestimmter Aufgaben in einer bestimmten Art teilen. Eine der bekanntesten - und umstrittensten - Aufwandsteilungen ist die *Kostentragung des Bundes für die LandeslehrerInnen*. Der Bund ist für Lehrplan und Lehrinhalte zuständig und trägt den Aufwand für die Aktivitätsbezüge sowie den Pensionsaufwand der LandeslehrerInnen an allgemeinen Pflichtschulen zur Gänze, an berufsbildenden Pflichtschulen und an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zur Hälfte. Dienstgeber der LandeslehrerInnen sind aber die Länder, die auch wesentliche schulorganisatorische Zuständigkeiten haben. In der Praxis bedeutet das: der Bund sieht die Kosten für die LandeslehrerInnen in seinem Unterrichtsbudget als Ausgabe vor, überweist die Mittel an die Länder, diese verbuchen sie als Beiträge des Bundes zum Lehreraufwand und sehen ihrerseits in ihren Budgets die Aktivbezüge und Pensionen der LandeslehrerInnen als Ausgaben vor... Einfach, nicht?

Aufwandsteilungen entstehen auch durch die sogenannte *mittelbare Bundesverwaltung*. Es gibt Aufgaben, für die zwar der Bund zuständig ist, deren Vollziehung der Bund aber - mangels eigener Behörden - den Landeshauptleuten und deren Behörden überträgt. Darunter fallen einige Aufgaben, die in der Praxis etwa durch Bezirksverwaltungsbehörden erledigt werden (wie Gewerbeangelegenheiten). Wer welche Kosten (also Personal-, Amtssach-, konkreten Sach- und Zweckaufwand) trägt, auch das wird im FAG geregelt: Im Fall der mittelbaren Bundesverwaltung trägt der Bund den konkreten Sach- und den Zweckaufwand. Den allgemeinen Personal- und Amtssachaufwand der Landes- und Bezirksbehörden tragen die Länder.

Finanzflüsse ergeben sich auch durch die sogenannte *Auftragsverwaltung*, wenn den Ländern durch übertragene Aufgaben des Bundes etwa im Bereich der Bundesstraßen, des Bundeshoch- und -tiefbaues und der Liegenschaftsverwaltung Kosten entstehen.

Auch *Kostenübernahmen und Kostenersätze* sind im FAG geregelt, beispielsweise die Kostenübernahme des Bundes für Ausgleichszulagen zu Kleinstpensionen. Nach den Sozialversicherungsgesetzen müssten eigentlich die Länder die Ausgleichszulagen zahlen. Im FAG ist aber seit 1959 geregelt, dass dies der Bund tut. Ebenfalls im FAG ist geregelt, dass die Gemeinden einen Teil der Kosten für Sondernotstandshilfe zu tragen haben. Es ist im FAG auch geregelt, dass sich Länder und Gemeinden an Kosten beteiligen müssen, die durch Verfahren beim Europäischen Gerichtshof (EUGH) entstehen, die von ihnen angestrengt oder verursacht werden. Im FAG ist auch festgelegt, dass den Gemeinden die Kosten für die Volkszählung 2001 ersetzt werden.

⁶ Nicht alle Länder nutzen diese Möglichkeit in vollem Ausmaß; Niederösterreich hat die Landesumlage zur Gänze abgeschafft.

Ein sehr wichtiger *Zweckzuschuss* und stets auch in Verbindung mit dem Finanzausgleich genannt und verhandelt, aber NICHT im FAG geregelt, ist die **Wohnbauförderung**. Sie ist bereits dem **tertiären Finanzausgleich** zuzuordnen. Die Wohnbauförderung ist seit 2001 im *Zweckzuschussgesetz* geregelt. Danach gewährt der Bund den Ländern für Zwecke des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung jährlich 24,5 Mrd. öS bzw. 1,78 Mrd. Euro. In diesem Gesetz ist auch die Aufteilung der Mittel auf die Länder wiederum in Prozentsätzen geregelt. Zugleich wurde den Ländern ermöglicht, dass Rückflüsse aus der Wohnbauförderung nicht mehr zweckgebunden für den Wohnbau verwendet werden müssen.

Andere wichtige Zweckzuschüsse außerhalb des FAG sind jene nach dem **Katastrophenfondsgesetz**. Die Mittel dafür kommen – wie erwähnt – zwar durch das FAG zustande (durch einen Vorwegabzug von den Ertragsanteilen des Bundes in Höhe von heuer ca. 268 Mio. Euro). Verteilt werden sie aber nach dem Katastrophenfondsgesetz. Und zwar auf alle Gebietskörperschaften etwa für Finanzhilfen bei Naturkatastrophen, die Behebung eigener Schäden sowie Schutzbauten gegen Hochwässer und Lawinen.

Auch außerhalb des FAG geregelt⁷ ist auch die Verpflichtung des Bundes zum Ersatz des Mehraufwandes, der den Trägern der Universitätskliniken durch den universitären Betrieb (also Forschung und Lehre) entsteht, sogenannte **klinische Mehraufwand**. Wie die Wohnbauförderung wird auch die Spitalsfinanzierung mit dem Finanzausgleich verhandelt.

Das Ergebnis dieses komplizierten Verteilungsprozesses des Finanzausgleiches bedeutet **in der Praxis**, dass etwa 60 % der Steuererträge des Bundes beim Bund verbleiben und etwa 40 % den Ländern und Gemeinden aus den verschiedensten Rechtstiteln zufließen.

4 KONSULTATIONSMECHANISMUS UND STABILITÄTSPAKT

Der Finanzausgleich hat sich als Instrument für eine bedarfsgerechte Aufteilung von Steuern auf die einzelnen Gebietskörperschaften in der Vergangenheit im wesentlichen bewährt, weil er durch politischen Konsens zustande kam. Das F-VG ermöglicht es dem jeweils für ein bestimmtes Sachgebiet zuständigen Gesetzgeber aber auch, die Kosten seiner Maßnahmen einfach auf eine andere Gebietskörperschaft zu überwälzen: der Bund auf Länder und Gemeinden, die Länder auf die Gemeinden. Und tatsächlich empfanden es die Länder und Gemeinden in den vergangenen Jahren zunehmend als unbefriedigend, dass rechtssetzende Maßnahmen des Bundes finanzielle Folgewirkungen auf ihre Budgets hatten, ohne dass sie ausreichend darüber mitentscheiden konnten. Der Bund wiederum rechtfertigte sich mit der Notwendigkeit zur Einhaltung von strengeren Budgetzielen, die sich aus der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ergaben.

Um die laufende Überwälzung von Aufgaben und Kosten auf Länder und Gemeinden zu beschränken und eine bessere Koordination in solchen Fragen zu erreichen, wurde 1999 aufgrund einer Vereinbarung der Gebietskörperschaften der **Konsultationsmechanismus** vom Nationalrat beschlossen, ein Paket von Rechtsnormen – auch wiederum außerhalb des FAG –, das im wesentlichen die *Konsultationsvereinbarung* und den *Stabilitätspakt* umfasst.

⁷ im Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz

Die **Konsultationsvereinbarung**⁸ enthält vier wesentliche Verpflichtungen der Vertragspartner: die Informations-, die Kostenberechnungs-, die Verhandlungs- und die Ausgabenersatzverpflichtung bei rechtsetzenden Maßnahmen, welche finanzielle Auswirkungen auf andere Gebietskörperschaften haben. Aufgrund dieser Konsultationsvereinbarung müssen Gesetzes- und Verordnungsentwürfe mindestens vier Wochen, Regierungsbeschlüsse über Gesetzesanträge mindestens eine Woche vor der Beschlussfassung jener Gebietskörperschaft zur Verfügung gestellt werden, deren Interessen sie berühren.

Während dieser Zeit können von der betroffenen Gebietskörperschaft *Konsultationsverhandlungen* verlangt werden. Sie werden in der Praxis vor allem dann verlangt, wenn der erwähnten *Ausgabenersatzverpflichtung* nicht entsprochen wird: diese verpflichtet zum „Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben“. Das Ausmaß der Ersatzpflicht hängt in der Praxis vom Zustandekommen von Verhandlungen bzw. vom Verhandlungsergebnis ab. Dieses *Konsultationsgremium* besteht aus Bundeskanzler, Vizekanzler, Finanzminister (für den Bund), drei Landesregierungsmitgliedern sowie je einem Vertreter des Städte- und des Gemeindebundes. Die Gremien sind bei Anrufung *unverzüglich* einzuberufen.

Von der Konsultationsvereinbarung vollständig ausgenommen sind allerdings zwingende Umsetzungen von EU-Recht, der Finanzausgleich (der in einem eigenen Verhandlungsprozess entsteht) und vor allem das Abgabenrecht. D.h. Steuerreformen sind kein Gegenstand solcher Konsultationen. Wohl aber können die Finanzausgleichspartner - aufgrund des FAG - Verhandlungen verlangen über die Folgen solcher Steuerreformen auf sie, nämlich Ausfälle von Ertragsanteilen, die aufgrund von Steuersenkungen des Bundes entstehen.

1999 wurde auch der **Österreichische Stabilitätspakt**⁹ beschlossen. Er soll sicherstellen, dass alle Gebietskörperschaften ihre Budgetpolitik insoweit koordinieren, dass Österreich seine Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hinsichtlich Staatsschulden und Haushaltsdisziplin (Budgetdefizit oder -überschuss) erfüllen kann. Diese Verpflichtungen werden in einem **Stabilitätsprogramm** niedergeschrieben, das den Finanz- und WirtschaftsministerInnen der 12 Euro-Länder jährlich vorzulegen und zu aktualisieren ist.

Im Rahmen der Verhandlungen zum FAG 2001 wurde ein neuer *Stabilitätspakt 2001*¹⁰ abgeschlossen, der dieselbe Befristung wie das FAG selbst hat, und der eine noch stärkere „Stabilitätsorientierung“ der Haushaltsführung aller Gebietskörperschaften festschreibt und entsprechende **Stabilitätsbeiträge** vorschreibt.

Der Stabilitätspakt 2001 enthält daher sehr konkrete Verpflichtungen für Bund, Länder und Gemeinden, um die im *Stabilitätsprogramm* für den Gesamtstaat festgeschriebenen Ziele zu erreichen. Der Bund verpflichtete sich danach, dass sein Budgetdefizit im Jahr 2001 maximal 2,05 % gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und in den Jahren 2002 bis einschließlich 2004 maximal 0,75 % des BIP betragen darf. Die Länder erbringen in den Jahren 2001 bis 2004 dagegen einen Budgetüberschuss von 0,75 % des BIP, mindestens aber 1.671,48 Mio. Euro (23 Mrd. Schilling) pro Jahr, wobei die Beiträge der einzelnen Länder im wesentlichen ihrem Bevölkerungsanteil ent-

⁸ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. 35/1999

⁹ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt), BGBl. 101/1999

¹⁰ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Verstärkung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2001), BGBl. 39/2002

sprechen. Und die Gemeinden verpflichteten sich dazu, ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis zu erzielen. De facto heißt das, dass im Stabilitätspakt 2001 gesetzlich festgelegt ist, dass Österreich ab dem Jahr 2002 gesamtstaatlich einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen muss (der Finanzminister nennt das „Nulldefizit“).

Zur effektiven Umsetzung dieser Verpflichtungen wurde im Stabilitätspakt ein *politisches Koordinationskomitee* vorgesehen, dessen Aufgaben im Bereich der Information, der Beratung, Koordination und Überwachung der Planung und der Durchführung der Gebarung liegen. Darin sind Bund, Länder, Gemeindebund und Städtebund vertreten. Auf Länderebene sind Landes-Koordinationskomitees einzurichten, in dem das jeweilige Land und der jeweilige Landesverband von Gemeinde- und Städtebund vertreten sind.

Der Stabilitätspakt lässt geringe Zielabweichungen in dem einen oder anderen Jahr zu (max. 0,25 % des BIP beim Bund, 0,15 % bei den Ländern, 0,1 % bei den Gemeinden). Der Fehlbetrag muss aber in anderen Jahren (und zwar spätestens 2004) nachgebracht werden. Bei Nichteinhaltung sieht der Stabilitätspakt einen **Sanktionsmechanismus** vor. Danach muss ein *Schlichtungsgremium* aus VertreterInnen von Bund, Ländern und Gemeinden entscheiden, ob und in welcher Höhe ein *Sanktionsbeitrag* zu zahlen ist. Dieser Sanktionsbeitrag muss mindestens 8 % des gesetzlichen Stabilitätsbeitrages ausmachen zuzüglich 15 % des Unterschreitungsbeitrages und wird der betroffenen Gebietskörperschaft bei den Ertragsanteilen abgezogen.

Während sich Länder und Gemeinden weitgehend an die Vorgaben des Stabilitätspaktes halten, hat der Bund die Vorgaben dieses Gesetzes nur 2001 erfüllt, seither nicht mehr. Und deshalb weist Österreich als Gesamtstaat ein Haushaltsdefizit auf: 2002 - 0,2 %, 2003 -1,3 %, 2004 -1,1 % des BIP. Auch in den kommenden Jahren rechnet die Bundesregierung aufgrund der Einnahmehausfälle durch die Steuerreform 2005 mit einem deutlichen Haushaltsdefizit, das - wie schon in den vergangenen Jahren - zu weiterer Neuverschuldung des Bundes führen wird. Die Hauptzielsetzung des Stabilitätspaktes 2001 - die „*Verstärkung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik*“ - wurde ausgerechnet vom Bund, der am meisten davon spricht, nicht erfüllt. Die im Stabilitätspakt dafür vorgesehenen Sanktionen wurden bislang allerdings nicht gesetzt.

AUSBLICK

Die nachhaltige Sicherung jener Finanzmittel, die den einzelnen Gebietskörperschaften ihre Aufgabenerfüllung erlaubt, bleibt auch in den kommenden Jahren eine Herausforderung. Gerade auch weil durch die schwache Konjunktur der letzten Jahre auch die Einnahmen der öffentlichen Haushalte schwach waren, andererseits aber Investitionen in die notwendige Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur finanziert werden müssen.

Der Österreich-Konvent zur Verfassungsreform hat sich als eine seiner zentralen Aufgaben auch die Reform der Finanzverfassung vorgenommen und im Frühjahr 2004 seine Arbeiten dazu aufgenommen. Für Juni 2004 ist der Beginn der Verhandlungen für den Finanzausgleich 2005 bis 2008 in Aussicht genommen.

QUELLENHINWEISE

Anton Matzinger: Finanzausgleich; in: Gerhard Steger (Hg.), Öffentliche Haushalte in Österreich, Verlag Österreich, Wien 2002

Finanzausgleich 2001 - Das Handbuch für die Praxis; gemeinsam herausgegeben vom Österreichischen Städtebund und Gemeindebund, Wien 2001

Bundesverfassungsgesetz vom 21. Jänner 1948 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanzverfassungsgesetz 1948 - F-VG 1948), BGBl. 1948/45

Finanzausgleichsgesetz 2001, BGBl. 3/2001

Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Kon-sultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaf-ten, BGBl. 35/1999

Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betreffend die Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden (Österreichischer Stabilitätspakt), BGBl. 101/1999

Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Ver-stärkung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2001), BGBl. 39/2002

Bundesgesetz, mit dem den Ländern Zweckzuschüsse des Bundes gewährt werden (Zweckzuschussgesetz 2001), BGBl. 3/2001

TABELLEN-ANHANG

Aufteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben im Jahr 2004 auf die Gebietskörperschaften in % laut FAG 2001 (§ 10 Abs.1)

	Bund	Länder	Gemeinden
Körperschaftsteuer	71,891	14,941	13,168
Veranlagte Einkommensteuer	71,891	14,941	13,168
Lohnsteuer	71,891	14,941	13,168
Kapitalertragsteuer I	71,891	14,941	13,168
Erbschafts- und Schenkungssteuer	83,333	16,667	-
Kraftfahrzeugsteuer	88,775	11,225	-
Kapitalertragsteuer II	53,000	27,000	20,000
Umsatzsteuer	67,437	18,341	14,222
Biersteuer	57,733	23,328	18,939
Schaumweinsteuer	38,601	33,887	27,512
Zwischenerzeugnissteuer	38,601	33,887	27,512
Alkoholsteuer	55,508	24,556	19,936
Mineralölsteuer	91,291	6,575	2,134
Werbeabgabe	4,000	9,083	86,917
Grunderwerbsteuer	4,000	-	96,000
Bodenwertabgabe	4,000	-	96,000
Motorbezogene Versicherungssteuer	66,779	33,221	-
Kunstförderungsbeitrag	70,000	30,000	-