Beirat für

Wirtschafts- und Sozialfragen

FINANZVERFASSUNG UND FINANZAUSGLEICH — HERAUSFORDERUNGEN UND ANPASSUNGSERFORDERNISSE

Wien 1992

BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

Mitglieder:

August Astl
Johann Farnleitner
Christian Festa
Wilhelmine Goldmann
Karl Haas
Sylvia Sarreschtehdari-Leodolter
Rupert Lindner
Werner Muhm
Günther Ofner
Johannes Schima
Wolfgang Tritremmel
Heinz Zourek

Geschäftsführer:

Thomas Delapina
Werner Teufelsbauer

Ständige Experten:

Fidelis Bauer
Günther Chaloupek
Gerhard Huemer
Helmut Kramer
Josef Peischer

Medieninhaber: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien Tel. 501 05/41 05; Prinz-Eugen-Straße 20, 1041 Wien, Tel. 501 65/22 84. Hersteller und Kommissionsverlag: Offsetdruck Carl Ueberreuter Ges.m.b.H., 2100 Korneuburg, Industriestraße 1.

VORWORT

Die Behandlung von Problemen im Bereich der öffentlichen Haushalte – im besonderen des Bundeshaushalts – hat eine lange Tradition im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Dementsprechend besteht seit 1964 eine eigene Arbeitsgruppe Budgetpolitik, welche neben den Budgetvorschauen auch spezielle Aspekte öffentlicher Haushalte untersuchte und einschlägige Empfehlungen entwickelte. Die nunmehr vorgelegte Studie zu den Themenbereichen Finanzverfassung und Finanzausgleich hat doppelte Aktualität. Zum einen wird im zweiten Halbjahr 1992 ein neuer Finanzausgleich verhandelt. Zum anderen wird zunehmend klar, daß zur langfristigen Sanierung der öffentlichen Haushalte auch eine Reform der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden notwendig ist. Die vorliegende Studie verfolgt hier das Prinzip eines Abbaus der Trennung von Ausgabenverantwortlichkeit und Finanzierungsverpflichtung, also einer Reduktion der Transfers vom Bund zu den Ländern bei gleichzeitigem Aufbau stärkerer autonomer Besteuerungsrechte bei Ländern und Gemeinden. Damit sollen verstärkte Anreize zu effizientem Wirtschaften auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung gesetzt werden.

Diese Bemühungen um effizienteres Wirtschaften auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung sind nicht zuletzt ein wichtiger Teil einer wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie zur Vorbereitung Österreichs auf eine Mitgliedschaft bei der Europäischen Gemeinschaft. Für die Verwirklichung dieses Ziels haben die Sozialpartner mit Rat und Tat Mitverantwortung zu tragen.

Die vorliegende Studie enthält einen umfangreichen Anhang. Dieser Anhang bringt Teilstudien, welche von einzelnen Autoren(gruppen) für den Beirat zum Zwecke der Vorbereitung der Beiratsstudie bzw zu ihrer Vertiefung erstellt wurden und zum Teil ganz neues Material präsentieren. Für diese Studien im Anhang (blaue Seiten) tragen die namentlich erwähnten Autoren auch allein die Verantwortung. Die auf den weißen Blättern gedruckten Teile stellen die Meinung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen dar.

Der Dank des Beirats gilt daher sowohl gesamthaft allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe wie auch den Autoren, die Einzelstudien zur Verfügung gestellt haben, und vor allem dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, Univ Prof Dr Gantner und dem Geschäftsführer Mag Roßmann.

Wien, im August 1992

W e r n e r Mu h m
Vorsitzender des Beirats
für Wirtschafts- und Sozialfragen

INHALTSVERZEICHNIS

1. **Einleitung** 7

2. **Empfehlungen** 13
   2.1. Finanzverfassung und Finanzausgleich im engeren Sinn 13
      2.1.1. Finanzverfassungsgesetzliche Grundlagen des Finanzausgleichs 13
      2.1.2. Einnahmenautonomie der Gebietskörperschaften 14
      2.1.3. Finanzverfassung und Finanzausgleich — internationaler Überblick 16
      2.1.4. Vertikaler Finanzausgleich 16
      2.1.5. Horizontaler Finanzausgleich 17
      2.1.6. Gemeindesteuern 18
   2.2. Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf den Finanzausgleich 18
   2.3. Umwelt und Finanzausgleich 19
   2.4. Diagonaler und grauer Finanzausgleich 21

3. **Finanzverfassung und Finanzausgleich im internationalen Überblick** 23
   3.1. Finanzverfassung 23
      3.1.1. Bundesstaaten 23
      3.1.2. Zentralistische Staaten 26
   3.2. Finanzausgleich im empirischen Überblick 28
      3.2.1. Ausgabenstruktur von Gebietskörperschaften . 28
      3.2.2. Einnahmenstrukturen von Gebietskörperschaften 31
   3.3. Zusammenfassung 34

4. **Finanzverfassung und Finanzausgleich im engeren Sinn** 37
   4.1. Die finanzverfassungsgesetzlichen Grundlagen des Finanzausgleichs 37
      4.1.1. Allgemeine Grundsätze 37
      4.1.2. Grundsätze für den Finanzausgleich 38
      4.1.3. Regelung der Abgaben- und Ertragshoheit ... 39
   4.2. Ausmaß der Einnahmenautonomie der Gebietskörperschaften 41
      4.2.1. Ökonomische Aspekte 41
      4.2.2. Kriterien für die Zuteilung einzelner Steuern auf die Gebietskörperschaftsebenen 43

4.3. Vertikaler Finanzausgleich 45
4.3.1. Ermittlung des Verteilungsvolumens 45
4.3.2. Aufteilungsverhältnisse und deren Entwicklung 47
4.3.3. Sonderprobleme 48
4.4. Horizontaler Finanzausgleich 49
4.4.1. Aufkommens- und Bedarfsprinzip 49
4.4.2. Finanzkraft und Finanzbedarf von Gemeinden 52
4.4.3. Abgestufter Bevölkerungsschlüssel 54
4.4.4. Volkszählungsergebnisse 54
4.5. Die Abgaben der Gemeinden 55
4.5.1. Die Gewerbesteuer (Gewerbeertrag und Lohnsummensteuer) 56
4.5.2. Die Getränkesteuer 60
4.5.3. Die Grundsteuer 60

5. Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf den Finanzausgleich 63
5.1. Notwendige Zahlungen an die EG und Mittelrückflüsse aus der EG 63
5.2. Steuerharmonisierung und Subventionswesen 67
5.3. Liberalisierung des Beschaffungswesens und der Finanzdienstleistungen 69
5.4. Indirekte Auswirkungen eines EG-Beitritts 70

6. Umwelt und Finanzausgleich 71
6.1. Transmissionsmechanismen zwischen Umweltpolitik und Finanzausgleich 71
6.1.1. Positionierung fiskalischer Instrumente der Umweltpolitik im Finanzausgleich 71
6.1.1.1. Ökonomische Aspekte 72
6.1.1.2. Rechtliche Aspekte 73
6.1.2. Finanzausgleich als Instrument der Umweltpolitik 74
6.2. Kommunale Gebühren und Umweltpolitik 76
6.2.1. Grundsätze und Praxis der kommunalen Gebührenpolitik 76
6.2.2. Reformansätze für die kommunale Gebührenpolitik 77
6.3. Zukünftige Entwicklungen 78
6.3.1. Grundsätze 78
6.3.2. Spezifische Umweltabgaben 79

7. **Diagonaler und grauer Finanzausgleich** 81
7.1. Einfluß der Bundesfonds auf den Finanzausgleich 82
7.1.1. Der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds . 84
7.1.2. Der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds 87
7.1.3. Der Katastrophenfonds 89
7.1.4. Der Familienlastenausgleichsfonds 90
7.2. Landesfonds 92
7.3. Sozialversicherungsbeiträge und Finanzausgleich 93
7.4. Zusammenfassender Überblick über die Transfers zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts .. 94

ANHANG: Ausgewählte Langfassungen 97

1. EINLEITUNG

Funktionsfähige, dh unter anderem auch finanziell gesunde öffentliche Gemeinwesen sind eine der wesentlichsten Voraussetzungen für eine dynamische und zukunftsorientierte Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Einen außerordentlich wichtigen Beitrag dazu können eine zweckmäßige Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des öffentlichen Finanzwesens, sachangemessene Kostentragungsregelungen für öffentliche Leistungen und eine funktionale Einnahmenbeschaffung und -verteilung leisten.

Das ständige Ringen um die konkrete Lösung dieser wichtigen Fragen soll aber nicht ausschließlich die Finanzausgleichspartner interessieren. Vielmehr begrenzen oder erweitern die gefundenen Lösungen mittelbar auch den „Möglichkeitsraum" der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen sowie das Umfeld für die unternehmerische Tätigkeit in diesem Staat.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit ausgewählten Aspekten des Finanzausgleichs beschäftigt. So wurden etwa in den Studien „Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik" (1972) und „Regionale Strukturpolitik" (1984) die regional- und raumordnungspolitischen Aspekte dieses ebenenübergreifenden Politikbereiches untersucht und dazu Vorschläge erstattet.

Der Beirat nimmt ua das per Ende 1992 bevorstehende Auslaufen des Finanzausgleichsgesetzes 1989 (FAG 1989, BGBl 687/1988 idgF) zum Anlaß, um Anpassungserfordernisse im Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches zwischen den Gebietskörperschaften zu diskutieren und Empfehlungen zu erstatten.

Hier wird auf Basis der Verfassungslage[1]) (und des Arbeitsübereinkommens der Bundesregierung) davon ausgegangen, daß das Bundesstaatlichkeitsprinzip einnahmenseitig ein stärkeres Ausmaß an geteilter Finanzhoheit zwischen Bund und Ländern nahelegt. Diese Annahme darf jedoch nicht als „Entmachtung" des Bundes mißverstanden werden, sie ist vielmehr als „Inpflichtnahme" der Länder gedacht. Darüber hinaus ist festzuhalten, daß Gemeindeautonomie auch finan-

[1]) Eine wichtige Grundlage für diese Studie bildete die im vergangenen Jahr (1991) vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes herausgegebene Studie „Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich — Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung" (Strukturreformkommission).

ziell entsprechend abgesichert sein muß. Ausgabenseitig bedarf es — unter Rücksichtnahme auf die Notwendigkeit des Zusammenwirkens mehrerer Entscheidungsträger bei bestimmten Materien — einer möglichst umfassenden Autonomie der Haushaltsführung der einzelnen Gebietskörperschaften. Voraussetzungen dafür sind in Interpretation von § 2 Finanzverfassungsgesetz (F-VG),

- daß die Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst tragen (Konnexitätsgrundsatz),
- eine möglichst gute Übereinstimmung von Aufgaben- und Einnahmenverantwortung einerseits und eine weitgehende Dekkungsgleichheit von (politischer) Abgabenverantwortung und Abgabenertrag andererseits (Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz) sowie
- ein sachangemessener Umfang von Kostenüberwälzungen (Verpflichtung zur Finanzierung fremder Aufgaben) und Kostenübernahmen (Einflußnahme auf andere Haushalte im Wege von Transferzahlungen).

Darüber hinaus sind die Deckungsbedürfnisse der drei gebietskörperschaftlichen Ebenen grundsätzlich qualitativ als gleichwertig anzusehen, sodaß von einer Parität der Finanzausgleichspartner auszugehen ist (Lastenausgleichsprinzip gem § 4 F-VG).

Das Lastenausgleichsprinzip beinhaltet jedoch auch, daß auf die Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften Rücksicht zu nehmen ist. Zwar ist es insbesonders als Korrektiv zur „Kompetenz-Kompetenz" des Bundes gemäß § 3 F-VG gedacht. Es schließt aber keineswegs aus, daß in einer konkreten Situation auch der Bund jene Gebietskörperschaft sein könnte, deren Leistungsfähigkeit relativ am stärksten beansprucht ist.

Dieser Hinweis auf die vergleichsweise kritische Situation der Bundesfinanzen muß von ebensolchen auf wesentliche Verkürzungen der üblichen Finanzausgleichsdiskussion in der Öffentlichkeit begleitet sein:

- Vom kompetenzmäßigen „Dürfen" kann nicht auf das politisch-bürokratische „Tun" und damit auf eine mangelhafte Bedarfsgerechtigkeit des Finanzausgleichs geschlossen werden. Die Begründung dafür kann in folgenden Überlegungen gesehen werden: Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung des B-VG bezeichnet lediglich einen Zuständigkeitsrahmen und steckt damit Bereiche

des „Dürfens" ab. „Aufgaben" und vor allem ihre budgetintensive Wahrnehmung entstehen nämlich erst durch die Konkretisierung des „Dürfens" im politisch-administrativen Prozeß. Dort erst wird das tatsächliche „Tun", dh die finanzintensive Ausübung der Kompetenzen, in Form von Quantität und Qualität des „Dürfens", fixiert.

— Der Zuständigkeitsrahmen der Bundesverfassung setzt zudem im Bereich der „Privatwirtschaftsverwaltung" dem Entscheidungsprozeß über das Was, Wieviel und Wie öffentlicher Aktivitäten in den einzelnen Gebietskörperschaften kaum Grenzen. Auch von dieser Seite her ist Finanzbedarf auf jeder gebietskörperschaftlichen Ebene politisch beliebig postulierbar.

— Ein bestimmter Finanzbedarf in Gegenwart und Zukunft mag auch Ausdruck für eine in der Vergangenheit im politischen Verhandlungsprozeß durchgesetzte Finanzausstattung sein, die zu einer (zu) finanzintensiven Wahrnehmung der Kompetenzen sowie einem entsprechenden Ausbau der „Privatwirtschaftsverwaltung" genutzt wurde.

Gegenüber der „bedarfsgerechten" dh relativen Zunahme der Finanzausstattung gibt es immer auch instrumentelle Alternativen. Hier wird einer klaren Zuordnung von Aufgaben- und Finanzierungsverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen (konkreter: einer Aufgabenentflechtung, einer Stärkung der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften, einem Abbau von Kostentragungen und Transfers sowie einem Ausbau des Aufkommensprinzips) das Wort geredet. Dennoch: Der Bundesstaat Österreich ist gemäß Verfassung ein einheitliches Wirtschafts-, Währungs- und Zollgebiet. Regionale Unterschiede in der Steuerbelastung, in der Versorgung der Bevölkerung und in den rechtlichen Rahmenbedingungen müssen sich deshalb in Grenzen halten. Finanzausgleich muß definitionsgemäß eine bedeutende Komponente von „Ausgleich" zwischen stärkeren und schwächeren Partnern erhalten, will er diesen Namen verdienen. Dies gilt zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen ebenso wie zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene.

Die notwendige politische Einigung sollte beachten:

Besitzstandwahrung ist keine Antwort auf eine sich ändernde Welt. Der Finanzausgleich muß der Bewältigung der Zukunft und darf nicht der Aufrechnung der Vergangenheit dienen.

Die vorliegende Studie „Finanzverfassung und Finanzausgleich — Herausforderungen und Anpassungserfordernisse" bringt nicht nur einen internationalen Vergleich, sie geht auch bewußt über Fragen von Finanzverfassung und Finanzausgleich im herkömmlichen Sinn hinaus. Anlaß für und Gegenstand der Studie sind auch die Auswirkungen eines allfälligen EG-Beitritts Österreichs auf den Finanzausgleich, ferner die Problemstellung „Umwelt und Finanzausgleich" sowie schließlich die Notwendigkeit, auch aus dem Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften (Finanzausgleich ieS) „ausgelagerte" finanzielle und funktionale Beziehungen (Sozialversicherung, Fonds) aufzugreifen und in einen Finanzausgleich iwS zu integrieren.

Die Publikation ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil der Studie bringt die von der gesamten Arbeitsgruppe „Budgetpolitik" des Beirats konsensual erarbeitete Kurzfassung samt vorangestellten Empfehlungen. Im Anhang (blaue Blätter) sind ausgewählte „Langfassungen" wiedergegeben, für die nicht der Beirat, sondern einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik" oder Gruppen von Autoren individuell verantwortlich zeichnen. Diese Beiträge sind eine Auswahl jener Materialien, die der Arbeitsgruppe zur Abfassung des gemeinsam erarbeiteten ersten Teils vorlagen. Im Rahmen der Platzrestriktion wurden vor allem Arbeiten ausgewählt, die aufgrund des empirischen Materials und/oder der vorgetragenen Aspekte der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

Die Arbeitsgruppe „Budgetpolitik" des Beirats hat die vorliegende Studie im Rahmen von vier Untergruppen erarbeitet. Die Hauptthemen der jeweiligen Untergruppen sind im Anschluß an die Empfehlungen (Abschnitt 2) in den Abschnitten 3—7 aufgelistet. Damit sind zugleich auch vier verschiedene Bereiche für künftigen Anpassungsbedarf des Finanzausgleichs angemerkt.

— Der in Abschnitt 3 gegebene internationale Überblick zu Aufgaben- und Einnahmenverteilungen in anderen Bundesstaaten läßt die (zentralistische) Positionierung des Charakters des österreichischen Bundesstaates erkennen.

— Abschnitt 4 behandelt den „traditionellen" Bereich der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs i. e. S. zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Hier ist ein langjähriges „Verhandlungs-Patt" zu konstatieren. Zwar blieben die einnahmenseitigen Anteile im Zeitablauf im wesentlichen unverändert, auf der Ausgabenseite ergeben sich aber zunehmende Ungleichgewichte. Im Vordergrund

der Diskussion stehen ua Vorschläge zur anreizkonformen Verbesserung der Einnahmenautonomie der Gebietskörperschaften und neue Antworten auf „Evergreens" des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs.

— Von einem EG-Beitritt (und abgeschwächt von einem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)) gehen bedeutsame Auswirkungen auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der Gebietskörperschaften aus. Die Studie untersucht deshalb in Abschnitt 5 die notwendigen Zahlungen an die EG und die Rückflüsse aus der EG. Sie beschäftigt sich mit Fragen der Harmonisierung der direkten und indirekten Steuern, die die Finanzausgleichspartner natürlich nicht unberührt lassen, sowie mit den Auswirkungen auf das Subventionswesen. Darüber hinaus werden Fragen der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines EG-Beitritts diskutiert.

— Gegenstand von Abschnitt 6 sind die Auswirkungen des wachsenden Stellenwerts der Umweltpolitik im allgemeinen und der steigenden Bedeutung fiskalischer Instrumente in diesem Politikbereich auf den Finanzausgleich. Vor allem sind die Fragen von Interesse, welche Auswirkungen von gegenwärtigen Finanzausgleichsregelungen auf die Umweltsituation ausgehen und wie künftige Umweltinstrumente mit fiskalischem Gehalt ausgestaltet und den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen zugeordnet werden könnten, um allokativ möglichst effizient zu sein.

— Schließlich sind vor allem finanzielle Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften und Selbstverwaltungskörpern ebenso von Interesse („diagonaler Finanzausgleich") wie Regelungen, die außerhalb des Finanzausgleichs zwischen Gebietskörperschaften im Wege von Kostentragungen und Mitfinanzierungen getroffen werden („grauer Finanzausgleich"). Im Mittelpunkt von Abschnitt 7 stehen insbesonders vier große Fonds, nämlich der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds, der Wasserwirtschafts- und Umweltfonds, der Katastrophenfonds und der Familienlastenausgleichsfonds.

2. EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Empfehlungen sind grundsätzlich nicht nach ihrer Dringlichkeit und Wichtigkeit aufgelistet. Die Reihenfolge ist vielmehr mit der Gliederung der Studie abgestimmt.

2.1. Finanzverfassung und Finanzausgleich im engeren Sinn

2.1.1. Finanzverfassungsgesetzliche Grundlagen des Finanzausgleichs

Zum besseren Verständnis der Empfehlungen dieses Abschnitts sind die in der Einleitung der Studie erwähnten, finanzverfassungsrechtlichen und ökonomischen Überlegungen von Bedeutung. Die folgenden Empfehlungen haben nach dem hier vertretenen Verständnis vor allem eine „Inpflichtnahme" der Länder und keine „Entmachtung" des Bundes zur Zielsetzung. Vor diesem kompetenzreformatorischen Hintergrund sind die Stärkung des Bundesstaatlichkeitsprinzips, die geforderte Verbesserung der finanziellen Unterfütterung der Gemeindeautonomie, die Verwirklichung einer verstärkten Konnexität zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabentragung (Reduktion von Kostenüberwälzungen und Transferzahlungen), die Verknüpfung der Aufgaben- mit der Einnahmenverantwortung, die Herbeiführung einer besseren Deckung von politischer Abgabenverantwortung und Abgabenertrag sowie die Berücksichtigung des Lastenausgleichs- und des Paritätsprinzips zwischen den Finanzausgleichspartnern im politischen Verhandlungsprozeß zu verstehen.

Die Finanzverfassung ist derzeit nicht ausreichend mit dem in der Staatsverfassung verankerten Bundesstaatlichkeitsprinzip abgestimmt. Die Gesetzgebung im Bereich des Abgabenwesens ist weitgehend beim Bund konzentriert, und die Landesgesetzgebung hat in diesem Bereich eine Reihe von diskussionswürdigen Einschränkungen zu beachten. Die Übereinstimmung zwischen Abgabenverantwortung und Verfügung über den Abgabenertrag ist erheblich verbesserungsfähig. Die Gemeinden treten in der Finanzverfassung weitgehend in den Hintergrund.

Bundesstaatlichkeit verlangt nach einer geteilten Finanzhoheit, dh nach Bereichen, die eigenverantwortlich zu finanzieren und zu ge-

stalten sind (autonome Haushaltsführung bei gegenseitiger Rücksichtnahme und unter Beachtung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen). Die Gebietskörperschaften sollten in Hinkunft verstärkt den Aufwand, der sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu verantworten und zu tragen haben. Gleichzeitig verlangt Bundesstaatlichkeit auch die Parität der Finanzausgleichspartner, deren Deckungsbedürfnisse in qualitativer Hinsicht als gleichwertig anzusehen sind.

Beim Finanzausgleich sollte für den Bund ein Verhandlungsgebot normiert werden, verbunden mit der Konsequenz, daß ein auf einem Paktum der Finanzausgleichspartner beruhender Finanzausgleich als dem Gleichheitsgebot des § 4 F-VG entsprechend anzusehen ist. Das Verhandlungsgebot des § 5 FAG 1989 sollte in den Verfassungsrang erhoben und durch eine gleichartige Bestimmung für das Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden ergänzt werden.

In der Finanzverfassung sollten Regelungen für den Fall vorgesehen werden, daß bei Außerkrafttreten eines Finanzausgleichsgesetzes nicht rechtzeitig ein neues beschlossen wird. Diese Regelungen sollten jedoch so gestaltet werden, daß jedenfalls eine Notwendigkeit zum Abschluß eines neuen Finanzausgleichs besteht. Die den Ländern und Gemeinden eingeräumten Besteuerungsrechte müßten jedenfalls unbefristet bestehen bleiben.

Der Kernbereich der Abgaben- und Ertragshoheit sollte schon in der Finanzverfassung festgelegt werden, mit expliziter Nennung vor allem der Einkommensteuern und der Umsatzsteuer als geteilte Abgaben.

Das Abgabenerfindungsrecht der Länder wäre in der Finanzverfassung explizit zu verankern.

Es wäre klarzustellen, daß der bundesgesetzlichen Regelung einer bereits durch ein Land erhobenen Abgabe nicht automatisch und ohne Verhandlungen derogatorische Wirkung zukommt.

Die Einschränkungen der Abgabenhoheit der Länder sollten auf ihre ökonomische Sinnhaftigkeit überprüft werden.

Für die Finanzierung von Gemeindeverbänden wäre eine klare rechtliche Basis und Kompetenzregelung zu schaffen.

2.1.2. Zur Einnahmenautonomie der Gebietskörperschaften

Die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge sollte einfacher und transparenter gestaltet werden. Eine bessere Überein-

stimmung zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung (fiskalische Äquivalenz) der Länder und Gemeinden ist herbeizuführen. Dieser Gedanke steht auch in Übereinstimmung mit dem Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung, wonach die Verantwortlichkeit der Einnahmen und Ausgaben stärker als bisher in Übereinstimmung gebracht werden soll. In der Studie wurden zwar eine Reihe von Kriterien für die Zuteilung einzelner Steuern auf die Gebietskörperschaften diskutiert, der Beirat gelangte jedoch zur Auffassung, daß sich daraus keine umfassende Liste von Steuern entwickeln läßt, aus der hervorgeht, auf welcher Ebene welche Steuern angesiedelt werden sollen.

Dennoch sollte an einen weiteren Ausbau des Trennsystems gedacht werden. Örtlich/länderweise gut radizierbare Steuern (wie z. B. Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe und Kraftfahrzeugbesteuerung) könnten den Ländern bzw Gemeinden als ausschließliche Abgaben zugewiesen werden.

Zum anderen könnte die Steuerverantwortung von Ländern und Gemeinden durch Umwandlung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Stamm- und Zuschlagsabgaben verstärkt werden. Die Höhe und Veränderung der Zuschlagsabgaben müßten geeignete Organe der Länder (z. B. Bundesrat, Landeshauptleutekonferenz) und der Gemeinden (z. B. Beschluß der Organe des Städte- und Gemeindebundes) verantworten.

Um den Vorteil der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes zu erhalten, sollten jedoch länder- und gemeindeweise einheitliche Zuschläge vorgesehen und die Vollziehungshoheit (= Einhebung) weiterhin beim Bund verbleiben. Im Hinblick auf die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen wären allenfalls Verhandlungspflichten oder Zustimmungs- oder Einspruchsrechte des Bundes zu verankern.

Die Einführung von Zuschlagsabgaben würde an sich die Anwendung des strengen Aufkommensprinzips (Radizierung nach der wirtschaftlichen Aktivität, die die Steuerpflicht auslöst) bedingen. Die Feststellung des Aufkommens nach dem Zahlungsprinzip (Orientierung am zuständigen Finanzamt), wie es derzeit der Fall ist, führt bekanntlich zu (grundsätzlich nicht unüberwindbaren) Verzerrungen, hat aber erhebliche administrative Vorteile. Im Falle von Zuschlagsabgaben müßte bei Beibehaltung des Zahlungsprinzips sowohl wegen der genannten Verzerrung als auch aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit ein geeigneter länderweiser Ausgleich erfolgen.

Der in der Arbeitsgruppe auch vertretenen Ansicht, daß die Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse im Staatsgebiet nur durch eine Verteilung nach der Volkszahl erreichbar sei, hat sich der Beirat mit der Begründung nicht angeschlossen, daß Differenzierungen im Aufkommen größere Anreizwirkungen entfalten als eine Gleichverteilung.

2.1.3. Finanzverfassung und Finanzausgleich — internationaler Überblick

Der internationale Vergleich der Ausgaben- und Einnahmenstrukturen von Bundesstaaten und Staaten mit eher zentralistischer Organisationsform legt für das Bund-Länder-Verhältnis in Österreich eine für föderative Staaten international unüblich geringe Selbstfinanzierung der Länder aus Steuern und Sozialabgaben und eine überragende Bedeutung von Transfereinnahmen offen.

Ertragshoheit und politische Abgabenverantwortung sollten gekoppelt, die finanzielle Mitsprache bzw das „Kostgängertum" über Transferzahlungen deutlich reduziert werden. Beide Maßnahmen würden die politische Verantwortung der Länder für ihr Leistungsangebot und damit die fiskalische Äquivalenz stärken und Österreich näher an internationale Standards von Bundesstaaten heranführen.

2.1.4. Vertikaler Finanzausgleich

Für die einkommensabhängigen Steuern sollten unter Einbeziehung der Körperschaftsteuer einheitliche Teilungsgrundsätze zur Anwendung kommen, um die wachsenden Verzerrungen zu vermeiden.

Die Umsatzsteuer soll als gemeinschaftliche Bundesabgabe erhalten bleiben und zur Feinsteuerung im Finanzausgleich verwendet werden.

Im Zuge des vorgeschlagenen Ausbaus der eigenen Steuerhoheit der Länder und Gemeinden könnte die Landesumlage aufgelassen werden.

Durch klare Zuordnung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung (z. B. in den Bereichen Lehrerbesoldung und Wohnbau) an einzelne Ebenen sollte ein Abbau des Umfangs von Transfers und Kostentragungen angestrebt werden.

Die Ausgleichszulagen sollen aus dem Finanzausgleich herausgenommen und im ASVG bzw den entsprechenden Nebengesetzen geregelt werden.

Zur Stärkung der finanziellen Autonomie der Länder und Gemeinden soll an die Stelle von Zweckzuschüssen nach Möglichkeit ein adäquater Ausgleich im Rahmen der allgemeinen Abgaben- und Ertragshoheit treten.

Die Abgeltungen (Pauschalsätze) gem § 1 Abs 2 Zif 2 FAG 1989 sollten in Abhängigkeit vom abgerechneten Bauvolumen degressiv gestaltet werden.

2.1.5. Horizontaler Finanzausgleich

Das örtliche bzw länderweise Steueraufkommen spiegelt nicht nur die (Un-) Gunst der geographischen Lage innerhalb des Bundesgebietes wider. Es ist auch Ausdruck einer aktiven Wirtschaftspolitik und entsprechender Lasten in Form von Ansiedelungs-, Erschließungs-, Infrastruktur-, Ballungs- und Umweltkosten usw. Dies bedeutet, daß das Aufkommensprinzip gestärkt werden sollte. Es ist zwar weiterhin ein Ausgleich zwischen den Ländern und Gemeinden im Bundesgebiet von Nöten, dieser sollte jedoch durchaus präferenzgerechte Differenzierungen in Steuer- und Leistungspaket zulassen.

Der Finanzkraftbegriff gem § 10 Abs 4 FAG sollte die tatsächliche Einnahmensituation der Gemeinden aus ausschießlichen Gemeindeabgaben besser widerspiegeln. Dementsprechend sollte der Finanzkraftbegriff wenigstens die vier bedeutsamen ausschießlichen Gemeindeabgaben (Gewerbe-, Lohnsummen-, Grund- und Getränkesteuer) umfassen.

Bei Ländern und Gemeinden sollte österreichweit eine einheitliche Basisausstattung an Finanzmitteln pro Kopf sichergestellt werden. Darüberhinaus sollte aber die Dominanz der Volkszahl — ob veredelt oder unveredelt — als zentrale Bedarfskomponente zurückgenommen werden. Dies auch deshalb, weil die zehnjährigen Volkszählungsintervalle zu Verzerrungen führen, und auf der anderen Seite die Bevölkerungsfortschreibungen zu ungenau sind. Die Volkszahl sollte durch gültigere Bedarfsindikatoren ergänzt werden.

Unabhängig von ihrer Volkszahl sollten Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen (z. B. Landeshaupt- und Bezirkshauptstadt,

Gerichts-, Universitäts- und Krankenhausstandort mit Abstufung) für zentralörtliche Einrichtungen eine Abgeltung erhalten.

Die Gemeinden sollten aber auch größenabhängig Finanzmittel erhalten: Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel sollte an den Stufengrenzen durch eine Einschleifregelung für Gemeinden knapp unterhalb der betreffenden Stufengrenzen entschärft werden. Sein Gewicht bei Verteilungsvorgängen soll jedoch zugunsten anderer Bedarfskomponenten reduziert werden.

Gemeinden, die „public bads" (z. B. Deponien, Truppenübungsplätze, Flughäfen) übernehmen, sollten dafür entschädigt werden.

Die Gewährung von Bedarfszuweisungen durch die Länder sollte an Hand offengelegter Kriterien erfolgen.

2.1.6. Gemeindesteuern

Bei der Grundsteuer sollte infolge der regional unterschiedlichen Gegebenheiten und Erfordernisse überlegt werden, den Gemeinden größere Gestaltungmöglichkeiten durch eine flexiblere Handhabung bei den Hebesätzen (Mindestsätze mit einer gewissen Bandbreite nach oben) zu ermöglichen.

Bei Abgaben mit geringfügigem Nettoertrag sollten Gemeinden ohne finanzielle Nachteile bei der Gewährung von Transferleistungen auf die Einhebung dieser Abgaben verzichten können.

2.2. Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf den Finanzausgleich

Selbst wenn man die Finanzmittelrückflüsse aus der EG an Österreich im Beitrittsfall berücksichtigt, so wird sich Österreich in einer „Nettozahlerposition" befinden. Für 1992 ergibt sich bei jetzt erkennbarem EG-Recht und unter den im entsprechenden Kapitel gemachten Annahmen ein Nettosaldo von zumindest 13 Mrd Schilling, der sich unter Berücksichtigung von Delors II um ca 4 Mrd Schilling erhöhen würde. Diese Kosten werden aber durch verschiedene Effekte für die Haushalte gemindert:

— Liberalisierung des öffentichen Auftragswesens
— Liberalisierung der Finanzdienstleistungen
— vielfältige ökonomische Auswirkungen durch den Beitritt zum europäischen Binnenmarkt.

Selbst bei sehr vorsichtiger Beurteilung der von verschiedenen Institutionen diesbezüglich genannten Zahlen läßt sich feststellen, daß sich dadurch für die Gebietskörperschaften eine Teilkompensation ihres Finanzierungsanteils ergeben kann. Weitere Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind duch die Harmonisierung des Steuersystems zu erwarten. Während die Auswirkungen der Harmonisierung der direkten Steuern nach dem jetzigen Erkenntnisstand geringer sein werden, so wird sich durch die Erfüllung der EG-Mindestanpassung bei den indirekten Steuern ein Mehraufkommen (1992) von 5.9 Mrd Schilling (Bund: 4'7 Mrd Schilling, Länder: 0'7 Mrd Schilling, Gemeinden: 0'4 Mrd Schilling) ergeben. Dieses Mehraufkommen ist aber in Teilbereichen zur Kompensation von Belastungen zu verwenden. Eine Absenkung der Umsatzsteuersätze würde pro Prozentpunkt zu einem Steuerausfall von 10'2 Mrd Schilling führen (Erstrundeneffekt).

Der Beirat war wegen der Kürze der Zeit und wegen der Dynamik des EG-Rechts nicht in der Lage, alle Effekte eines möglichen EG-Beitritts zu evaluieren und die exakte Nettozahlerposition jeder Gebietskörperschaft zu ermitteln. In unmittelbarer Nähe eines EG-Beitritts Österreichs wird diese Arbeit auf Basis des dann geltenden Rechts aber durchgeführt werden müssen. Welcher Saldo sich dann auch immer ergibt, man wird nach einer gerechten Aufteilung auf die Gebietskörperschaften suchen müssen. Als Anknüpfungspunkt für die Lastenverteilung würde sich das Verhältnis der jeweiligen Gesamtsteuereinnahmen der Gebietskörperschaften anbieten. Letztlich ist das aber eine politische Entscheidung, die nur auf Basis von Werturteilen getroffen werden kann.

2.3. Umwelt und Finanzausgleich

Ohne eine Bewertung einzelner fiskalischer Maßnahmen im Hinblick auf deren Effizienz als umweltpolitisches Instrumentarium vorzunehmen, untersuchte der Beirat Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen dem österreichischen Finanzausgleichssystem und umweltpolitischen Anliegen. Ausgangspunkt und Basis der folgenden Überlegungen war die Umsetzung des Verursacher- bzw Geschädigtenprinzips. Aufgrund der Wechselwirkung zwischen Finanzausgleich und Umweltpolitik ergeben sich für den Beirat folgende Empfehlungen für einen ökologieorientierten Finanzausgleich:

Fiskalische Instrumente der Umweltpolitik (Abgaben und Subventionen) finden zwangsläufig ihren Niederschlag in den Haushalten einzelner Gebietskörperschaften. Da umweltpolitische Grundsätze (Verursacher- und Geschädigtenprinzip) in Widerspruch zu finanzausgleichspolitischen Zielsetzungen geraten können, ist eine Antwort auf zwei Fragen zu suchen: Es ist zu klären, ob umweltpolitische Fragen innerhalb oder außerhalb des Finanzausgleichs zu lösen sind, und es ist ferner zu entscheiden, ob diese Probleme entweder bundeseinheitlich zu regeln oder auf Landes- bzw Gemeindeebene (Förderungen, Gebühren, Beiträgen, Lenkungssteuern) gelöst werden sollten.

Umweltabgaben, die die Produktionsbedingungen beeinflussen, sind grundsätzlich einheitlich auf Bundesebene zu regeln. Die wichtigsten derzeit diskutierten Abgaben (Energie, Abwasser) fallen unter diese Kategorie. Werden Umweltabgaben ganz oder teilweise gegen gemeinschaftliche Bundesabgaben abgetauscht, sind die Auswirkungen auf die Haushalte der einzelnen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.

Regionale Abgaben sollten im Rahmen der kommunalen Gebühren-/Abgabenpolitik (auch kommunale bzw überregionale Verbände) gestaltet werden (Müll, Wasserver- und -entsorgung, Parkraumbewirtschaftung). Als Ziel sollte die Schaffung verursachergerechter Bemessungsgrundlagen verfolgt werden. Die Bemessung der Gebühren sollte sowohl nach den Kosten der Bereithaltung von Kapazität als auch nach verbrauchsabhängigen Kriterien, also dem Ausmaß der tatsächlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtungen, erfolgen. In Fällen, in denen ein Steuerungswunsch besteht — wie beim Vorliegen externer Effekte — sollten Abgabenlösungen angestrebt werden.

Der derzeitige Finanzausgleich hat — obwohl er andere Zielsetzungen verfolgt — ökologierelevante Nebenwirkungen, die im Zuge einer Neugestaltung des Finanzausgleichsystems in den Dienst der Umweltpolitik gestellt werden könnten oder zumindest berücksichtigt werden müssen. Solche Nebenwirkungen wurden insbesondere im Zusammenhang mit der kommunalen Betriebsansiedelungspolitik, der Raumordnungspolitik (Streusiedlungen, Zweitwohnsitze) und überregionalen Infrastrukturmaßnahmen festgestellt.

Aus der Sicht der Umweltpolitik ist insbesondere die ökologisch nicht erwünschte finanzielle Unterstützung der Zersiedelung zu korrigieren. Bei künftigen Finanzausgleichsreformen wäre ferner darauf

zu achten, keine Anreize für Zweitwohnsitze zu gewähren. Darüber hinaus sind externe Kosten von überregionalen Infrastruktureinrichtungen (z. B. überregionale Entsorgungsanlagen) abzugelten.

2.4. Diagonaler und grauer Finanzausgleich

Eine umfassende, statistische Darstellung der Landesfonds wäre unbedingt notwendig. Die Länder sollten gebeten werden, dem Österreichischen Statistischen Zentralamt die entsprechenden statistischen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Es wäre notwendig, die einzelnen finanzausgleichsrelevanten Bundesfonds (insb UWWF, KRAZAF, Katastrophenfonds, FLAF) umfassend — über den Finanzausgleichsaspekt hinaus — darzustellen. Bei der Ausarbeitung hat sich gezeigt, daß die Fonds so vielfältige Aspekte aufweisen, daß deren Untersuchung den Rahmen dieser Studie gesprengt hätte. Detaillierte Empfehlungen erforderten eingehendere Untersuchungen, die auch die Aufgabenerfüllung näher darstellen, weil die in Aussicht genommenen Regelungen über den Finanzausgleich im engeren Sinn hinausgehen.

Da die Bemessungsgrundlagen der einkommensabhängigen Steuern durch die Veränderung der Sozialversicherungsbeiträge tangiert werden, sollten bei Veränderungen der Sozialversicherungsbeiträge auch Verhandlungen mit den Ländern und Gemeinden gem § 5 FAG geführt werden.

3. FINANZVERFASSUNG UND FINANZAUSGLEICH IM INTERNATIONALEN ÜBERBLICK

Kern einer jeden Finanzverfassung sind Regeln über die Besteuerung und über die Verteilung der Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften. Bestimmungen über Transfers (in verschiedenster Ausprägung) auf verfassungsgesetzlicher oder einfachgesetzlicher Ebene ergänzen diese Regeln. In Teil 3. 1. dieser Untersuchung soll ein Überblick über Abgabenteilungsregelungen gegeben werden. Teil 3. 2. enthält Aussagen zur Einnahmen/Ausgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften und einen Tabellenteil. Dort sind auch Daten zu den Transfers enthalten. Datengrundlage dieses Vergleichs ist die Statistik des Internationalen Währungsfonds die nicht auf Gebietskörperschaften sondern auf Regierungsebenen abgestimmt ist.

3.1. Finanzverfassung

3.1.1. Bundesstaaten

In der *BRD*[2]) werden steuerliche Kompetenzen aufgrund verfassungsrechtlicher Anordnung auf die Gebietskörperschaften verteilt. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip zugunsten der Länder. Dem Bund steht die Ertragshoheit (EH) zur Gänze hinsichtlich der Finanzmonopole, der Zölle, Verbrauchsteuern[3]), Kapitalverkehrssteuern, der Versicherungssteuer, der Wechselsteuer und der EG-Abgaben zu. Geteilt wird die Ertragshoheit zwischen Bund und Ländern bei Körperschaft- und Umsatzsteuer[4]); zwischen Ländern und Gemeinden bei Gewerbesteuer, Lohnsteuer und Einkommensteuer.

Der Bund verwaltet (Verwaltungshoheit, VH) die Finanzmonopole. Zölle, Verbrauchsteuern inklusive Einfuhr-Umsatzsteuer und die EG-Abgaben durch eigene Finanzbehörden. Die Abgabenhoheit (AH)[5]) steht ihm als ausschließliche Abgabenhoheit[6]) oder als kon-

---

[2]) Aufgrund des Beitritts der neuen Bundesländer ergeben sich finanzverfassungsrechtliche Sonderaspekte, die hier jedoch nicht behandelt werden.

[3]) Das parlamentarische Verfahren zur Abschaffung der Bagatellsteuern wurde bereits eingeleitet.

[4]) Bei der Umsatzsteuer erfolgt die Teilung der Ertragshoheit durch das Finanzausgleichsgesetz, nicht wie sonst direkt in der Finanzverfassung.

[5]) Recht zur Gesetzgebung in Abgabenangelegenheiten

[6]) Zölle, Finanzmonopole

kurrierende Abgabenhoheit in zwei Fällen zu: Wenn die Ertragshoheit ganz oder teilweise beim Bund liegt oder bei Bedarf nach einheitlicher Regelung[7]). Auch wenn die Abgabenhoheit beim Bund liegt, bedürfen Bundesgesetze für Abgaben, deren Ertragshoheit zum Teil oder zur Gänze anderen Gebietskörperschaften zusteht, der Zustimmung des Bundesrates.

Den Ländern steht Ertragshoheit zur Gänze bei der Vermögensteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Kfz-Steuer, bei Verkehrsteuern, Biersteuer und Spielbankabgabe zu. Sie verwalten die Länder- und Gemeindesteuern durch eigene Finanzbehörden, ebenso (im Auftrag des Bundes) Abgaben, die ganz oder teilweise an den Bund fließen, insbesondere die Gemeinschaftsabgaben. Die Abgabenhoheit steht den Ländern einerseits dort zu, wo nicht der Bund berechtigt ist, andererseits bei örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die nicht einer bundesgesetzlich geregelten Abgabe gleichartig sind.

Die Ertragshoheit der Gemeinden bezieht sich auf Realsteuern[8]) und örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern[9]). Sie verwalten diese Abgaben soweit sie von den Ländern dazu ermächtigt werden[10]) und haben für den Fall der Ermächtigung durch die Länder auch das Recht zur Steuergesetzgebung.

KANADA ist stark föderalistisch organisiert und baut im wesentlichen auf einem Trennsystem für die einzelnen Gebietskörperschaften auf, welches durch Abkommen zwischen Bund und Ländern über die Einnahmen/Ausgabenverteilung ergänzt wird.

Der Bund erhebt Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer sowie Verbrauchsteuern und Zölle, (Ertragshoheit, Verwaltungshoheit und Abgabenhoheit). Die Länder erheben direkte Steuern auf ihrem Gebiet, aber auch indirekte Abgaben auf Bodenschätze (Ertragshoheit, Abgabenhoheit). Es haben sich daher eigene Einkommensteuern, Körperschaftsteuern, Umsatzsteuern und Verbrauchsteuern sowie gebührenartige Abgaben für die Länder entwickelt. Auch die Verwaltungshoheit steht den Ländern grundsätzlich zu, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer werden jedoch durch die Bundesbehörden administriert.

---

[7]) Vermögensteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Realsteuern
[8]) Gewerbesteuer, Grundsteuer
[9]) ZB Getränke-, Vergnügungs-, Hundesteuer
[10]) Realsteuerfestsetzung; Verbrauch- und Aufwandsteuern

Die Gemeinden[11]) benötigen auch in Kanada Landesermächtigungen. Sie sind auf direkte Abgaben beschränkt. Insbesondere werden Abgaben auf Grundstücke, Wasserverbrauch, Mieten und Schulsteuern erhoben (Ertragshoheit, Verwaltungshoheit, Abgabenhoheit). Hinsichtlich der Hebesatzfestsetzung haben die Gemeinden einen großen Ermessensraum.

Die *SCHWEIZ* verwirktlicht grundsätzlich die klassische Vorstellung von der Kompetenzverteilung im Bundesstaat[12]): Der Bund erhebt (Ertragshoheit, Verwaltungshoheit, Abgabenhoheit) demnach Zölle und indirekte Steuern, die Kantone die direkten Steuern. Aufgrund von Ausnahmen zu dieser verfassungsmäßig vorgesehenen Aufteilung erhebt aber der Bund auch Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, eine Steuer vom Kapital juristischer Personen[13]) und eine Kapitalertragsteuer[14]). Die Steuersätze sind verfassungsmäßig festgelegt. 3/10 der Ertragshoheit stehen den Kantonen für einen Finanzausgleich zur Verfügung.

Die Kantone regeln durch ihre Verfassungen auch die Ertragshoheit der Gemeinden. Beide erheben in der Regel Einkommensteuer, Vermögensteuer und Kfz-Steuer. Erbschafts- und Schenkungssteuer, Steuern auf Grundstücksübertragungen, -veräußerungsgewinne und auf Grundbesitz werden teils von den Kantonen, teils von den Gemeinden erhoben.

Die *USA* sprechen die originäre Souveränität und damit das eigentliche Steuererhebungsrecht den Ländern zu, die Souveränität des Bundes ist eine davon abgeleitete. Dies gilt auch für Gemeinden, die eine Ermächtigung der Länder zur Abgabenerhebung benötigen. Ertragshoheit, Verwaltungshoheit und Abgabenhoheit fallen in der Regel zusammen[15]).

Bundesabgaben müssen strikten verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen, Funktionen und Organe der Länder dürfen nicht besteuert werden. Der Bund erhebt Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Sonderumsatz- bzw Verbrauchsteuern[16]).

---

[11]) Es gibt 3 lokale Ebenen: Gemeinden, Schulbezirke und Sonderbezirke.

[12]) Die derzeitige verfassungsrechtiche Regelung gilt bis 1994. Eine Totalrevision der Bundesverfassung soll eine endgültige Kompetenzverteilung erbringen.

[13]) Ehemals: Wehrsteuer

[14]) Verrechnungssteuer

[15]) Zu erwähnen ist auch der in den USA besonders ausgeprägte vertikale Finanzausgleich.

[16]) Straßenbenutzungs-, Treibstoff-, Branntwein-, Wein-, Schaumwein-, Bier-, Tabaksteuer, Steuer auf die Kfz-Herstellung ua.

Auch für die Länder gelten verschiedene verfassungsrechtliche Vorgaben. Sie sind nicht berechtigt, Ex- oder Importsteuern zu erheben. Wesentlich ist auch, daß die Steuervorschriften des Bundes vorrangig gelten. Das Schwergewicht der Besteuerung legen die Länder auf Erbschafts- und Schenkungssteuer, Grund- und Vermögensteuern, Gewerbesteuer und gewerbesteuerähnliche Abgaben.

Die Gemeinden[17]) erheben im wesentlichen Vermögensteuern und Grundsteuern. Dazu kommen Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer sowie Umsatz-, Produktions- und Aufwandsteuern.

3.1.2. Zentralistische Staaten[18])

Die Verfassung *DÄNEMARKS*[19]) legt fest, daß Besteuerung nur aufgrund von Gesetzen zulässig ist. Die Gemeinden[20]) können daher nur bei entsprechender Ermächtigung Abgaben erheben. Bei Geltung einheitlicher Besteuerungsgrundsätze können die Gemeinden mit jährlichem Beschluß die Abgabenhöhe bestimmen. Der Staat erhebt im wesentlichen Einkommensteuer (progressiv), Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Sondersteuer auf Einkünfte aus der Gewinnung von Kohlenwasserstoffen, Umsatzsteuer, Vermögensverkehrssteuern, Kfz-Steuer, Mineralölsteuern, Verbrauch- und Aufwandsteuern[21]). Körperschaftsteuer und eine Sondereinkommensteuer werden zwischen Staat und Gemeinden geteilt.

Den Gemeinden zugewiesen ist die Besteuerung vom Einkommen natürlicher Personen (proportional) und der Grundbesitz[22]).

---

[17]) Es gibt mehrere lokale Körperschaften: Kreise, Stadtgemeinden, Landgemeinden, Schulbezirke, Sonderbezirke.

[18]) Entsprechend der zentralistischen Staatsorganisation von Dänemark, Frankreich und Italien werden in den internationalen Statistiken des IMF nur 2 Staatsebenen (Zentralstaat und lokale Ebene) unterschieden, obwohl auch diese Staaten stärkere Differenzierungen kennen. Zur Ersichtlichmachung dieser Abstufungen wird in den Länderübersichten im Anhang dieses Bandes teilweise auch auf nationale Quellen zurückgegriffen. Die vorliegende Übersicht stellt in den Tabellen — aus Gründen internationaler Vergleichbarkeit — auf die vom IMF veröffentlichen Angaben ab.

[19]) Für Grönland und Färoer gelten besondere Regelungen.

[20]) Es gibt auf lokaler Ebene in Dänemark einerseits die Primärkommunen (Städte-, Landgemeinden), andererseits 14 Amtskommunen.

[21]) ZB Branntwein-, Wein-, Schaumwein-, Bier-, Tabak-, Zucker-, Süßwaren-, Kaffee-, Tee-, Speiseeis-, Mineralwasser-, Parfum-, Kfz-Registrierungs-, Zündwaren-, Verpackungs-, elektrische Energie-Steuer.

[22]) Inklusive Bauland-Wertzuwachs

In FRANKREICH wird die verfassungsrechtliche Vorschrift, die Abgabenerhebung gesetzlich zu regeln, durch das Allgemeine Steuergesetzbuch verwirklicht. Die Ermächtigung zur Erhebung erfolgt im jährlichen Finanzgesetz.

Dem Zentralstaat[23]) kommt die Abgabenhoheit und im wesentlichen die Verwaltungshoheit aller Abgaben zu. Der Staat erhebt insbesondere Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Umsatzsteuer, Sonder-Kfz-Steuer, Mineralölsteuer, verschiedene Verbrauchsteuern[24]).

Auf regionaler und lokaler Ebene finden sich Gewerbesteuer, Wohnsteuer, Grundsteuer[25]), allgemeine Kfz-Steuer, verschiedene örtliche indirekte Steuern[26]); die Gemeinden erheben weiters die Zulassungssteuer, teilweise Grunderwerbsteuer, Sonder-Erbschafts- und Schenkungssteuer[27]).

ITALIEN regelt die Abgabengesetzgebung verfassungsmäßig nur in den Grundsätzen durch Parlamentsbeschluß. Weitere Bestimmungen trifft die Regierung durch Rechtsverordnung. Möglich ist auch eine Verabschiedung von Abgabengesetzen durch die Regierung, binnen 60 Tagen hat bei sonstigem Unwirksamwerden eine parlamentarische Bestätigung zu erfolgen[28]). Abgabenhoheit und häufig Verwaltungshoheit liegen beim Zentralstaat.

Auf zentraler Ebene werden erhoben; Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer, Mineralölsteuer, Verbrauchsteuern[29]).

Die Regionen[30]) partizipieren im wesentlichen an Staatssteuern[31]).

Auf lokaler Ebene (Provinzen, Gemeinden) findet sich eine lokale Einkommensteuer (auch auf Körperschaften), Grundstücksgewinnsteuer, Reklamesteuer und gebührenartige Abgaben[32]) sowie Verbrauch- und Aufwandsteuern. Es können auch Zuschläge zu Staatsabgaben erhoben werden.

---

[23]) Sonderregelungen in den Überseegebieten.
[24]) ZB Branntwein-, Wein-, Schaumwein-, Bier-, Tabak-, Vergnügungs-, Zucker-, Teesteuer
[25]) Auf bebaute und unbebaute Grundstücke
[26]) ZB Vermögensverkehrsteuern wie die Registersteuer
[27]) Auf Wohngebäude
[28]) Dringlichkeitsverfahren
[29]) ZB Branntwein-, Bier-, Tabaksteuer
[30]) Es werden vier Ebenen unterschieden: Zentralstaat, Region, Provinz, Gemeinde.
[31]) ZB an der Kfz-Steuer
[32]) ZB Dienstleistungsabgabe

3.2. Finanzausgleich im empirischen Überblick

3.2.1. Ausgabenstrukturen von Gebietskörperschaften[33])

1. Im Vergleich mit anderen Bundesstaaten weist Österreich einen hohen Anteil des Bundes an den Bruttogesamtausgaben aller Gebietskörperschaften aus (77·9%; Spanne: 50·5% in Kanada bis 64·7% in den USA). Dem entspricht ein wesentlich kleinerer Bruttoausgabenanteil der Länder (14·8%; Spanne: 26·7% USA bis 47·6% Kanada). Die Gemeinden liegen knapp am unteren Ende des internationalen Trends (17·8%; Spanne: 18·3% BRD, Kanada bis 25·7% Schweiz). (Tabelle 1)
2. Die Überweisungen des Bundes in Österreich an andere Gebietskörperschaften (8·5%) werden als Anteil an den Gesamtausgaben nur in Kanada übertroffen (8·9%). Während in anderen Bundesstaaten vor allem die Länder Transfers an die weiteren Gebietskörperschaften überweisen, liegt der entsprechende Wert des Bundes in Österreich (8·5%) über dem der Länder (1·0%). Sogar die Transfers der Gemeinden sind in Österreich höher als die Ländertransfers (1·1%). Ein großer Teil der Bundestransfers (3·0%) ist für das Erziehungswesen der anderen Gebietskörperschaften gewidmet. Auch hier liegt — im Gegensatz zum internationalen Trend sämtlicher anderer Bundesstaaten — ein deutlich höherer Wert der Bundesüberweisungen als der Landeszahlungen (0·2%) vor. Die Gemeinden leisten für diesen Zweck keine Transfers. (Tabelle 1).
3. Auch der Nettoausgabenanteil des Bundes an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften ist der höchste aller untersuchten Bundesstaaten (69·5%; Spanne: 41·6% Kanada bis 59·9% BRD). Er wird nur von den zentralistisch organisierten Ländern Frankreich (80·6%) und Italien (71·6%) übertroffen. Das ebenfalls zentralistische Dänemark liegt infolge extrem hoher Überweisungen (23·1%) unter dem österreichischen Vergleichswert (45·3%) (Tabelle 1).
4. Tabelle 2 zeigt diese Ergebnisse im Detail. Trotz der im internationalen Vergleich hohen Gesamtausgaben des Bundes übersteigen die Transfers in Relation zu den jeweiligen Nettoausgaben der Gebietskörperschaften nur in zwei Bundesstaaten das österreichi-

[33]) Prozentanteile jeweils von den Nettoausgaben aller Gebietskörperschaften.

Ausgabenstruktur von Gebietskörperschaften, internationale Übersicht[1]) in % der Gesamtausgaben, netto

Bezeichnung	Österreich				BRD				Kanada				Schweiz			
	B	L	G	S	B	L	G	S[3])	B	L	G	S	B	L	G	S
Ausgaben, brutto[2])	77'9	14'8	17'8	110'5	63'5	27'7	18'3	110'6	50'5	47'6	18'3	116'5	55'1	34'1	25'7	115'0
ab: Überweisungen	8'5	1'0	1'1	10'5	3'6	5'2	0'8	10'6	8'9	7'5	0'1	16'5	6'7	6'3	1'9	15'0
davon: Erziehung	3'0	0'2	0'0	3'1	0'3	0'4	0'1	0'7	1'1	5'5	—	6'7	1'0	1'4	0'8	3'1
Gesundheit	0'8	0'2	0'0	1'1	—	0'2	0'1	0'3	2'6	0'3	—	2'9	0'0	0'9	0'2	1'1
Soziale Wohlfahrt	2'6	0'1	0'0	2'7	0'8	0'7	0'2	1'8	1'8	0'9	0'1	2'8	0'4	2'0	0'5	3'7
Ausgaben, netto	69'5	13'8	16'7	100	59'9	21'5	17'5	100	41'6	40'1	18'3	100	48'4	27'8	23'8	100
— Allg. Verw., Staats- u. Rechtssicherheit	6'5	1'7	—	—	7'8	3'9	1'9	13'6	8'7	4'0	2'4	15'1	8'0	4'8	3'9	16'6
— Erziehungswesen	4'7	3'5	—	—	0'2	6'3	3'0	9'5	0'9	4'2	8'7	13'7	1'1	8'7	6'6	16'4
— Gesundheitswesen	8'9	2'4	—	—	11'6	1'9	2'3	15'8	0'4	11'8	1'0	13'2	7'2	4'8	3'5	15'6
— Soziale Wohlfahrt	35'0	3'6	—	—	30'5	5'0	7'2	42'7	16'5	7'8	2'4	26'6	27'2	2'3	4'5	34'0
— Industrie, Transport	5'7	1'5	—	—	4'0	1'7	2'2	7'9	4'7	4'7	2'0	11'5	2'4	4'3	2'5	9'2
— Landwirtschaft	2'0	0'7	—	—	0'1	0'8	0'2	2'1	1'8	—	—	1'8	1'5	1'4	0'6	3'5
— Sonstige Ausgaben	6'6	0'4	—	—	5'6	2'0	0'8	8'4	8'7	7'8	1'7	18'1	1'2	1'5	2'2	4'9

Bezeichnung	USA				Dänemark			Frankreich			Italien		
	B	L	G	S	Z	G	S[3])	Z	G	S[3])	Z	G	S[3])
Ausgaben, brutto[2])	64'7	26'7	23'5	114'9	68'4	55'5	123'9	86'7	17'8	106'9	95'4	28'4	123'8
ab: Überweisungen	5'9	8'5	0'4	14'9	23'1	0'8	23'9	6'1	0'4	6'9	23'8	0'0	23'8
davon: Erziehung	0'6	5'5	0'0	6'1	5'9	8'5	0'4	14'9	—	—	—	—	—
Gesundheit	1'9	1'0	0'1	3'1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Soziale Wohlfahrt	2'0	0'3	0'0	2'3	14'6	—	14'6	—	—	—	—	—	—
Ausgaben, netto	58'7	18'2	23'1	100	45'3	54'7	100	80'6	17'4	100	71'6	28'4	100
— Allg. Verw., Staats- u. Rechtssicherheit	20'4	1'7	3'5	25'6	8'8	2'5	11'4	11'3	2'2	13'6	10'6	—	—
— Erziehungswesen	0'7	3'6	10'9	15'1	6'6	8'3	14'9	6'4	4'7	11'1	8'8	—	—
— Gesundheitswesen	6'1	4'2	1'9	12'2	0'7	8'5	9'2	18'2	0'4	18'7	10'8	—	—
— Soziale Wohlfahrt	17'8	3'5	2'3	23'6	10'7	30'6	41'3	35'3	7'1	42'3	36'8	—	—
— Industrie, Transport	2'5	2'6	1'8	6'8	3'5	4'2	7'7	4'7	1'8	6'5	9'8	—	—
— Landwirtschaft	1'1	0'5	0'1	1'7	3'1	—	3'1	1'0	—	1'0	1'2	—	—
— Sonstige Ausgaben	10'2	2'0	2'7	15'0	11'7	0'6	12'4	9'8	1'6	11'3	17'3	—	—

B = Bundesstaat, Z = Zentralstaat, L = Länder, regionale Ebene, G = Gemeinden, lokale Ebene, S = Summe
[1]) Ö, USA, Dänemark, Italien: 1988; BRD, K, F: 1987; Schweiz: 1984;
[2]) Ausgaben inkl. Überweisungen an andere Gebietskörperschaften
[3]) inkl. EG
[4]) ohne EG
Quelle: IMF, Government Finance Statistics 1990; eigene Berechnungen

Ausgabenstruktur von Gebietskörperschaften, internationale Übersicht[1]) in % der Ausgaben, netto

Bezeichnung	Österreich				BRD				Kanada				Schweiz			
	B	L	G	S	B	L	G	S[3])	B	L	G	S	B	L	G	S
Ausgaben, brutto[2])	112'2	107'0	106'3	110'5	106'1	124'0	104'6	110'6	121'2	118'6	100'4	116'5	114'0	122'6	108'2	115'0
ab: Überweisungen	12'2	7'0	6'3	10'5	6'1	24'0	4'6	10'6	21'2	18'6	0'4	16'5	14'0	22'6	8'2	15'0
davon: Erziehung	4'3	1'5	0'0	3'1	0'5	1'6	0'5	0'7	2'7	13'8	—	6'7	2'1	5'0	3'5	3'1
Gesundheit	1'2	1'5	0'0	1'1	—	1'0	0'6	0'3	6'2	0'8	—	2'9	0'0	3'4	0'7	1'1
Soziale Wohlfahrt	3'7	0'8	0'0	2'7	0'1	3'2	1'3	1'8	4'2	2'3	0'2	2'8	0'1	7'3	2'0	3'7
Ausgaben, netto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
— Allg. Verw., Staats- u. Rechtssicherheit	9'4	12'0	—	—	13'1	18'0	10'9	13'6	20'8	10'0	13'3	15'1	16'4	17'1	16'3	16'6
— Erziehungswesen	6'7	25'4	—	—	0'3	29'2	17'1	9'5	2'2	10'4	47'6	13'7	2'2	31'2	27'8	16'4
— Gesundheitswesen	12'8	17'7	—	—	19'4	8'8	13'3	15'8	0'9	29'4	5'6	13'2	14'9	17'4	14'8	15'6
— Soziale Wohlfahrt	50'4	26'3	—	—	51'0	23'2	40'9	42'7	39'4	19'4	12'9	26'6	56'2	8'2	19'1	34'0
— Industrie, Transport	8'2	10'6	—	—	6'7	7'8	12'3	7'9	11'4	11'7	10'9	11'5	5'0	15'6	10'4	9'2
— Landwirtschaft	2'9	5'4	—	—	0'1	3'5	1'0	2'1	4'4	—	—	1'8	3'1	5'1	2'4	3'5
— Sonstige Ausgaben	9'5	2'9	—	—	9'4	9'5	4'5	8'9	20'9	19'1	9'4	18'1	2'5	5'4	9'2	4'9

Bezeichnung	USA				Dänemark			Frankreich			Italien		
	B	L	G	S	Z	G	S[3])	Z	G	S[3])	Z	G	S[3])
Ausgaben, brutto[2])	110'1	146'9	101'7	114'9	151'0	101'4	123'9	107'6	102'1	106'9	133'2	100'0	123'8
ab: Überweisungen	10'1	46'9	1'7	14'9	51'0	1'4	23'9	7'6	2'1	6'9	33'2	0'0	23'8
davon: Erziehung	1'0	30'4	0'1	6'1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Gesundheit	3'3	5'6	0'6	3'1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Soziale Wohlfahrt	3'4	1'7	0'2	2'3	32'2	—	14'6	—	—	—	—	—	—
Ausgaben, netto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
— Allg. Verw., Staats- u. Rechtssicherheit[4])	34'7	9'5	15'1	25'6	19'5	4'8	11'4	14'1	12'9	13'6	14'9	—	—
— Erziehungswesen	1'1	19'8	47'0	15'1	14'6	15'1	14'9	8'0	26'7	11'1	12'3	—	—
— Gesundheitswesen	10'4	23'4	8'0	12'2	1'6	15'5	9'2	22'6	2'5	18'7	15'1	—	—
— Soziale Wohlfahrt	30'3	19'3	10'0	23'6	23'7	55'9	41'3	43'8	40'6	42'3	51'4	—	—
— Industrie, Transport	4'2	14'4	7'6	6'8	7'7	7'6	7'7	5'8	10'3	6'5	13'7	—	—
— Landwirtschaft	1'9	2'6	0'6	1'7	—	3'1	89'1	1'2	—	1'0	1'6	—	—
— Sonstige Ausgaben	17'4	11'1	11'8	15'0	1'1	12'4	10'0	12'1	9'1	11'3	24'2	—	—

B = Bundesstaat, Z = Zentralstaat, L = Länder, regionale Ebene, G = Gemeinden, lokale Ebene, S = Summe

[1]) Ö, USA, Dänemark, Italien: 1988; BRD, K, F: 1987; Schweiz: 1984;

[2]) Ausgaben inkl. Überweisungen an andere Gebietskörperschaften

[3]) inkl. EG

[4]) brutto, inkl. Überweisungen

Quelle: IMF, Government Finance Statistics 1990; eigene Berechnungen

sche Ergebnis (Österreich: 12'2%; Kanada: 21.2%; Schweiz: 14'0%). In allen betrachteten Bundesstaaten sind jedoch die Tansfers der Länder an andere Gebietskörperschaften in Relation zu ihren Nettoausgaben deutlich höher als in Österreich (7'0%; Spanne: 18'6% Kanada bis 46'9% USA). Die Transfers der Gemeinden in derselben Relation (6'3%) werden nur von denen in der Schweiz übertroffen (8'2%) (Tabelle 2).

5. Die zentralistisch organisierten Staaten zeigen ein starkes Übergewicht der Ausgaben des Zentralstaates, mit Ausnahme Dänemarks, das durch sehr hohe Transfers an die Gemeinden dem lokalen Sektor einen größeren Anteil an den Nettogesamtausgaben ermöglicht als dem Zentralstaat (Z: 45'3%; G: 54'7%). Hohe Überweisungen leistet auch Italien (23'8%), durch die extreme Ausgangslage (Z:95'4%) verbleibt aber ein starkes Überwiegen der zentralstaatlichen Ausgaben (Tabelle 1).

3.2.2. Einnahmenstrukturen von Gebietskörperschaften

1. In Österreich stützt sich der Bund wesentlich deutlicher als in anderen Bundesstaaten bei seinen Einnahmen auf Steuern und soziale Abgaben (67'2% der Gesamtnettoeinnahmen). Korrespondierend dazu weisen die Länder die geringsten Einnahmen aus diesem Titel auf (7'5%). International liegen die Einnahmen aus diesem Titel für die Länder zwischen 16'6% (USA) und 34'0% (Kanada). Die Gemeinden liegen mit 10'5% im internationalen Mittelfeld (Spanne: 6'6% BRD bis 13'9% Schweiz). (Tabelle 3)
2. Der Deckungsgrad der Bruttoeinnahmen des Bundes aus Steuern und Sozialabgaben liegt unter dem internationalen Durchschnitt (90'9%; Spanne: 89'1% Kanada bis 94'5% BRD). Die Länder weisen den geringsten Deckungsgrad im Vergleich auf (42'9%). Die nächst höheren Werte für Länder liegen bei 54'5% (USA) bis zu 71'9% (BRD). Die Gemeindeposition ist dagegen recht günstig: mit einem Deckungsgrad aus Steuern und Sozialabgaben von 53'7% ihrer Einnahmen liegen sie an oberster Stelle der betrachteten Länder. Den geringsten Wert weisen die Gemeinden der BRD mit 34'7% auf. (Tabelle 4).
3. Häufig erhalten die Länder die höchsten Transfers aller Gebietskörperschaften, so etwa in Österreich 7'5% der Gesamtnettoeinnahmen. Sie werden gefolgt von den Gemeinden, deren Transfer-

Tabelle 3

Einnahmenstruktur von Gebietskörperschaften, internationale Übersicht[1]) in % der Gesamteinnahmen, netto

Bezeichnung	Österreich				BRD				Kanada				Schweiz			
	B	L	G	S	B	L	G	S[3])	B	L	G	S	B	L	G	S
a) *Steuern, Sozialabgaben*	67'2	7'5	10'5	85'2	60'6	18'7	6'6	86'2	43'7	34'0	7'8	85'0	50'5	18'6	13'9	83'0
Einkommensteuer	12'3	3'4	3'9	19'6	9'0	9'2	3'0	21'1	20'6	12'4	—	33'0	6'7	12'2	10'8	29'7
Körperschaftsteuer	2'0	0'2	0'5	2'8	2'3	2'5	2'9	7'7	5'3	2'1	—	7'3	1'5	2'0	1'4	4'9
SV-Beiträge	26'7	0'3	0'2	27'3	34'9	—	—	34'9	7'0	4'2	—	11'2	26'3	—	—	26'3
Steuern auf das Vermögen	1'3	0'1	0'9	2'2	0'1	1'2	0'8	2'1	—	1'3	6'6	7'9	1'8	2'9	1'7	6'4
Steuern auf den Konsum	19'0	3'5	4'2	26'6	14'4	5'8	—	20'3	8'8	13'6	0'1	22'7	10'1	1'6	0'0	11'6
Sonstige Abgaben	5'9	0'0	1'3	7'3	—	—	—	0'4	1'9	—	1'1	3'0	4'1	—	—	4'1
b) *Transfers von anderen Gebietskörperschaften*	0'5	7'5	3'3	(—)	0'3	4'0	5'3	(—)	0'0	9'4	9'0	(—)	1'8	8'5	4'2	(—)
c) *Sonstige Einnahmen[2])*	6'2	2'6	5'8	14'7	3'3	3'3	7'2	13'7	5'4	6'5	3'1	15'0	2'8	6'1	8'2	17'2
Einnahmen, brutto	73'9	17'7	19'6	(—)	64'2	26'1	19'1	(—)	49'0	49'6	19'8	(—)	55'2	33'2	26'4	(—)
d) *Transfers an andere Gebietskörperschaften*	9'1	1'0	1'1	(—)	3'6	5'4	0'9	(—)	9'9	8'4	0'1	(—)	6'6	6'2	1'9	(—)
Einnahmen, netto	64'8	16'7	18'5	100	60'6	20'7	18'2	100	39'1	41'2	19'7	100	48'5	27'0	24'4	100

Bezeichnung	USA				Dänemark			Frankreich			Italien		
	B	L	G	S	Z	G	S[3])	Z	G	S[3])	Z	G	S[3])
a) *Steuern, Sozialabgaben*	54'3	16'6	10'5	81'4	60'6	24'5	85'1	80'6	8'2	88'9	90'5	3'2	93'7
Einkommensteuer	24'6	4'9	0'5	30'0	19'9	22'0	41'9	10'1	—	—	27'5	—	—
Körperschaftsteuer	5'8	1'3	0'1	7'2	5'8	0'4	6'2	5'0	—	—	6'1	—	—
SV-Beiträge	20'2	0'4	—	20'6	3'1	—	3'1	37'1	—	—	27'5	—	—
Steuern auf das Vermögen	0'5	0'7	7'8	8'9	2'3	2'0	4'3	1'7	—	—	1'2	—	—
Steuern auf den Konsum	2'2	9'3	2'1	13'5	28'5	0'0	28'5	25'6	—	—	27'2	—	—
Sonstige Abgaben	1'0	—	—	1'0	0'3	—	0'3	1'0	—	—	1'0	—	—
b) *Transfers von anderen Gebietskörperschaften*	—	6'1	9'7	(—)	1'0	21'7	(—)	1'1	6'5	(—)	0'3	26'9	(—)
c) *Sonstige Einnahmen[2])*	4'8	7'8	6'0	18'6	8'8	5'1	13'9	6'6	4'0	10'6	2'9	3'3	6'2
Einnahmen, brutto	59'1	30'5	26'2	(—)	70'1	51'3	(—)	88'3	18'7	(—)	93'8	33'4	(—)
d) *Transfers an andere Gebietskörperschaften*	6'3	9'0	0'4	(—)	21'7	0'7	(—)	6'6	0'4	(—)	26'9	0'3	(—)
Einnahmen, netto	52'8	21'4	25'8	100	49'4	50'6	100	81'7	18'3	100	66'9	33'1	100

B = Bundesstaat, Z = Zentralstaat, L = Länder, regionale Ebene, G = Gemeinden, lokale Ebene, S = Summe
[1]) Österreich, BRD, Kanada, USA, Frankreich, Italien: 1988; Dänemark: 1987; Schweiz: 1984;
[2]) Einkünfte aus unternehmerischen Tätigkeiten, Gebühreneinnahmen, Strafen ua
[3]) inkl EG
Quelle: IMF, Government Finance Statistics 1990; eigene Berechnungen

Einnahmenstruktur von Gebietskörperschaften, internationale Übersicht[1]) in % der Einnahmen, brutto

Bezeichnung	Österreich				BRD				Kanada				Schweiz			
	B	L	G	S[3])	B	L	G	S[3])[4])	B	L	G	S[3])	B	L	G	S[3])
a) *Steuern, Sozialabgaben*	90'9	42'4	53'7	85'2	94'5	71'9	34'7	86'2	89'1	67'9	39'4	85'0	91'5	56'0	52'7	83'0
Einkommensteuer	16'6	19'0	20'1	19'6	14'0	35'2	15'5	21'1	42'2	24'9	—	33'0	12'2	36'9	40'8	29'7
Körperschaftsteuer	2'7	1'3	2'8	2'8	3'6	9'7	15'0	7'7	10'9	4'2	—	7'3	2'7	6'1	5'2	4'9
SV-Beiträge	36'1	1'8	1'2	27'3	54'4	—	—	35'0	14'3	8'4	—	11'2	47'6	—	—	26'3
Steuern auf das Vermögen	1'7	0'4	4'5	2'2	0'1	4'7	4'3	2'1	—	2'6	33'2	7'9	3'2	8'6	6'6	6'4
Steuern auf den Konsum	25'6	19'5	21'5	26'6	22'4	22'2	—	20'3	17'9	27'9	0'7	22'7	18'4	4'5	0'2	11'6
Sonstige Abgaben	8'0	0'2	6'6	0'1	—	—	—	0'4	3'9	—	5'5	3'0	7'4	—	—	4'1
b) *Transfers von anderen Gebietskörperschaften*	0'7	42'4	16'8	(—)	0'4	15'4	27'8	(—)	—	18'9	45'4	(—)	3'2	25'6	16'1	(—)
c) *Sonstige Einnahmen[2])*	*8'4*	*15'0*	*29'5*	*14'7*	*5'1*	*12'7*	*37'4*	*13'7*	*10'9*	*13'2*	*15'5*	*15'0*	*5'3*	*18'3*	*31'2*	*17'2*
Einnahmen, brutto	*100*	*100*	*100*	*(—)*	*100*	*100*	*100*	*(—)*	*100*	*100*	*100*	*(—)*	*100*	*100*	*100*	*(—)*
d) *Transfers an andere Gebietskörperschaften*	12'3	5'8	5'7	(—)	5'6	20'5	4'6	(—)	20'2	16'9	0'4	(—)	12'0	18'6	7'3	(—)
Einnahmen, netto	87'7	94'2	94'3	100	94'4	79'5	95'4	100	79'8	83'1	99'6	100	88'0	81'4	92'7	100

Bezeichnung	USA				Dänemark			Frankreich			Italien		
	B	L	G	S[3])	Z	G	S[3])[4])	Z	G	S[3])[4])	Z	G	S[3])[4])
a) *Steuern, Sozialabgaben*	91'9	54'5	40'3	81'4	86'5	47'8	85'1	91'4	44'0	88'9	96'5	9'7	93'7
Einkommensteuer	41'7	16'1	1'9	30'0	28'4	43'0	41'9	11'5	—	—	29'3	—	—
Körperschaftsteuer	9'8	4'3	0'5	7'2	8'3	0'9	6'2	5'6	—	—	6'5	—	—
SV-Beiträge	34'2	1'3	—	20'6	4'5	—	3'1	42'1	—	—	29'3	—	—
Steuern auf das Vermögen	0'8	2'2	29'9	8'9	3'3	4'0	4'3	1'9	—	—	1'3	—	—
Steuern auf den Konsum	3'6	30'6	8'0	13'5	40'7	0'0	28'5	29'0	—	—	29'0	—	—
Sonstige Abgaben	1'7	—	—	1'0	1'4	—	1'0	1'2	—	—	1'0	—	—
b) *Transfers von anderen Gebietskörperschaften*	—	19'8	37'0	(—)	1'0	42'3	(—)	1'2	34'7	(—)	0'3	80'5	(—)
c) *Sonstige Einnahmen[2])*	8'1	25'6	22'8	18'6	12'5	9'9	13'9	7'4	21'5	10'6	3'1	9'9	6'2
Einnahmen, brutto	100	100	100	(—)	100	100	(—)	100	100	(—)	100	100	(—)
d) *Transfers an andere Gebietskörperschaften*	10'7	29'7	1'5	(—)	30'9	1'4	(—)	7'4	2'2	(—)	28'7	0'9	(—)
Einnahmen, netto	89'3	70'3	98'5	100	70'5	98'6	100	92'6	97'8	100	71'3	99'1	100

B = Bundesstaat, Z = Zentralstaat, L = Länder, regionale Ebene, G = Gemeinden, lokale Ebene, S = Summe
[1]) Österreich, BRD, Kanada, USA, Frankreich, Italien: 1988; Dänemark: 1987; Schweiz: 1984;
[2]) Einkünfte aus unternehmerischen Tätigkeiten, Gebühreneinnahmen, Strafen ua
[3]) in % der Einnahmen nach Finanzausgleich
[4]) inkl EG
Quelle: IMF, Government Finance Statistics 1990; eigene Berechnungen

einnahmen in der BRD (5'3%) und den USA (9'7%) die jeweilige Länderposition sogar übersteigen (4'0% bzw 6'1%). Der Bund bezieht jeweils nur ein vergleichsweise geringes Transfereinkommen (Spanne: 0% Kanada bis 1'8% Schweiz). (Tabelle 3)

4. Die sonstigen Einnahmen bieten ein uneinheitliches Bild. Während sie in Österreich am höchsten beim Bund sind (6'2%), stellen in der BRD und der Schweiz die Gemeinden, in Kanada und den USA die Länder den Spitzenreiter. (Tabelle 3)
   Wie wesentlich die Tranfers für die Länder Österreichs sind, zeigt sich auch darin, daß diese Position 42'4% der Bruttoeinnahmen der Länder ausmacht. International ist dies eine unüblich hohe Spitzenzahl, die Vergleichswerte liegen zwischen 15'4% (BRD) und 25'6% (Schweiz). (Tabelle 4)
5. Bei den sonstigen Einnahmen wird der durch Tabelle 3 gewonnene Eindruck der Heterogenität bestätigt. (Tabelle 4)
6. Die Transfereinnahmen von anderen Gebietskörperschaften bestätigen das bisherige Ergebnis: Vergleichsweise hohe Transfereinnahmen der Länder, geringere der Gemeinden und relativ unbedeutende diesbezügliche Einnahmen des Bundes. Insgesamt wiederholt sich dieses Bild bei keinem der untersuchten Bundesstaaten. (Tabelle 3)
7. Die Nettogesamteinnahmen zeigen ein deutliches Überwiegen der Bundeseinnahmen (64'8%; Spanne: 39'1% Kanada bis 60'6% BRD), die Länder bleiben entsprechend zurück (16'7%; Spanne: 20'7% BRD bis 41'2% Kanada). Die Gemeinden liegen in der unteren Hälfte (18'5%; Spanne: 18'2% BRD bis 25'8% USA). (Tabelle 3)
8. Die zentralistischen Staaten weisen erwartungsgemäß bei Steuern und Sozialabgaben ein Überwiegen des Zentralstaates auf, das zwar durch Transfers etwas korrigiert wird, das Gesamtbild aber nur in Dänemark ändert, wo die Gemeinden mehr als die Hälfte der Gesamtnettoeinnahmen für sich verbuchen können.

3.3. Zusammenfassung

1. Im internationalen Vergleich insbesondere mit Bundesstaaten liegen die Gemeinden in Österreich innerhalb der Norm.
2. Das Verhältnis Bund-Länder ist gekennzeichnet durch eine unter förderativen Staaten geringe Selbstfinanzierung der Länder aus

eigenen Steuern und hohem Abstellen auf (zweckgebundenen) Transfers. Diese machen mehr als 40% der Gesamteinnahmen der Länder aus. Dieser hohe Anteil ist ua darauf zurückzuführen, daß der Bund die Ausgaben für Bildung und Erziehung fast zur Gänze refundiert.

3. Eine Reform in Richtung der international vorherrschenden Struktur in Bundesstaaten würde sowohl die Autonomie der Länder als auch ein größeres Bewußtsein der Öffentlichkeit für die Steuern, die durch die Regierungsebenen erhoben werden, fördern.

4. FINANZVERFASSUNG UND FINANZAUSGLEICH IM ENGEREN SINN

4.1. Die finanzverfassungsgesetzlichen Grundlagen des Finanzausgleichs

4.1.1. Allgemeine Grundsätze

Das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 hat die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den „übrigen Gebietskörperschaften" zum Gegenstand. Sein Schwerpunkt liegt einerseits auf der Regelung der Kostentragung, andererseits auf der Statuierung von Grundsätzen für die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden), also den Finanzausgleich im engeren Sinn.

Kritisiert wird in der Literatur[34]) vor allem, daß die Finanzverfassung derzeit nicht ausreichend auf das in der Bundesverfassung verankerte Prinzip des Föderalismus abgestimmt ist, denn sie überträgt die Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber, ohne den anderen Finanzausgleichspartnern ein entsprechendes Gegengewicht in Form erhöhter Mitspracherechte zu verschaffen, und die Landesgesetzgebung ist selbst dort, wo sie autonom tätig werden kann, mit einer Reihe von Einschränkungen und Barrieren konfrontiert. Die Gemeinden treten in der Finanzverfassung völlig in den Hintergrund.

Eine Neuordnung der Finanzverfassung sollte daher, ohne die Vorteile bundeseinheitlicher Regelungen zu ignorieren, mit dem Ziel einer Stärkung der Stellung der Länder und Gemeinden als Basis für die Schaffung verstärkter fiskalischer Äquivalenz im Sinne der Zusammenführung von Finanzierungsverantwortung und materieller Zuständigkeit für die öffentlichen Leistungen erfolgen, ausgehend von der Parität und Autonomie aller Finanzausgleichspartner: Die Deckungsbedürfnisse der drei Ebenen sind als qualitativ gleichwertig anzusehen, und für alle Gebietskörperschaften sollte eine möglichst autonome Haushaltsführung gewährleistet sein.

---

[34]) Vgl z. B. Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Hg: Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien, o.J.

4.1.2. Grundsätze für den Finanzausgleich

Das in der Bundesverfassung verankerte Gleichheitsgebot wird in der Finanzverfassung im § 4 zum Ausdruck gebracht: Die durch die Bundesgesetzgebung vorzunehmende Regelung der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge und die Gewährung von Finanzzuweisungen und Zuschüssen hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

Weder die Kompetenzaufteilung durch die Bundesverfassung noch die tatsächliche Situation der Aufgabenerfüllung und Ausgabenbelastung stellen jedoch eine geeignete Basis dar, um den Finanzbedarf der einzelnen Finanzausgleichspartner in objektiver Weise festzustellen. Es bedarf daher, wie es auch der Verfassungsgerichtshof zum Ausdruck gebracht hat, letztlich einer politischen Entscheidung über den Finanzausgleich.

Der Verfassungsgerichtshof folgerte weiter, daß ein sachgerechtes System des Finanzausgleichs schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraussetzt, daß also Beratungen zwischen den Finanzausgleichspartnern unabdingbar sind. Führen diese Gespräche dann zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, kann jedoch nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes in aller Regel davon ausgegangen werden, daß eine dem Gleichheitsgebot des § 4 F-VG entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde.

Diesem Gedankengang sollte auch bei der Reform des Finanz-Verfassungsgesetzes durch ausdrückliche Normierung eines Verhandlungsgebotes für den Bund Rechnung getragen werden. Der derzeitige Inhalt des § 4 F-VG könnte zwar sinngemäß beibehalten werden, jedoch nur als generelle Richtschnur, an welcher sich die Verhandlungen orientieren sollten.

Für den Fall, daß ein zeitlich befristetes Finanzausgleichsgesetz außer Kraft tritt, ohne daß rechtzeitig ein neues beschlossen wurde, ist in der Finanzverfassung derzeit nicht vorgesorgt. Im FAG 1989 sind zwar entsprechende Regelungen vorgesehen, doch nur für die ersten vier Monate.

Vor allem für die Länder und Gemeinden wäre ein solches Finanzausgleichs-Interregnum mit schwerwiegenden Konsequenzen verbunden, da ihnen dann unmittelbar keine Ertragsanteile mehr zustehen

und die ihnen zugestandenen Besteuerungsrechte ihre gesetzliche Basis verlieren. In der Finanzverfassung sollten daher Regelungen für den Fall vorgesehen werden, daß bei Außerkrafttreten eines Finanzausgleichsgesetzes nicht rechtzeitig ein neues beschlossen wird. Diese Regelungen sollten jedoch so gestaltet werden, daß die Notwendigkeit zum Abschluß eines neuen Finanzausgleichs besteht. Die den Ländern und Gemeinden eingeräumten Besteuerungsrechte müßten jedenfalls unbefristet bestehen bleiben.

4.1.3. Regelung der Abgaben- und Ertragshoheit

Am Steuerverbund, durch welchen die österreichische Finanzausgleichsrealität geprägt ist, sollte prinzipiell festgehalten werden. Für ein Verbundsystem sprechen vor allem

— die einheitliche Rechtsgrundlage und die einheitliche Vollziehung,

— die Möglichkeit einer zentralen Steuerpolitik und

— die Möglichkeit, durch Wahl entsprechender Aufteilungsschlüssel Umverteilungswirkungen herbeizuführen.

Der Nachteil eines Verbundsystems, nämlich das Auseinanderklaffen der politischen Verantwortung für die Abgabengesetzgebung einerseits und die Ertragshoheit andererseits, könnte durch verstärkte Möglichkeiten für die Länder zur Einhebung eigener Abgaben und durch Umgestaltung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu geteilten Abgaben in Form von Stammabgaben des Bundes und Zuschlagsabgaben der Länder gemildert werden.

Nach § 3 Abs 1 F-VG regelt die einfache Bundesgesetzgebung die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden). Diese uneingeschränkte Zuständigkeit des einfachen Gesetzgebers wird als dem bundesstaatlichen Prinzip widersprechend angesehen.

Durch die vorgeschlagene Normierung eines Verhandlungsgebotes für den Bund beim Finanzausgleich wäre das Problem deutlich entschärft. Ergänzend dazu sollte zumindest der Kernbereich der Abgaben- und Ertragshoheit schon in der Finanzverfassung festgelegt wer-

den, etwa durch explizite Nennung vor allem der Einkommensteuern und der Umsatzsteuer als geteilte Abgaben. Dabei soll die Tranparenz des Steuersystems und der Grundsatz der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes jedoch weitestgehend gewahrt werden.

Den Ländern steht nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ein Steuererfindungsrecht zu, doch verfügt es über keine — zumindest explizite — verfassungsrechtliche Verankerung. Dieses Abgabenerfindungsrecht der Länder hat im Gegensatz zur Ersten Republik, in welcher es, verfassungsrechtlich ausdrücklich gewährleistet, zu einer starken Säule der Einnahmen der Länder wurde, in der Zweiten Republik bisher zwar nur eine untergeordnete Rolle gespielt, doch sollte diesem Instrument wieder verstärktes Leben eingehaucht werden. Den Ländern, die derzeit rund 95% ihrer Steuereinnahmen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben beziehen, sollte die Möglichkeit geboten werden, ein größeres Maß an Eigenverantwortung bei der Abgabenfestsetzung zu übernehmen, vor allem im Rahmen von Zuschlagsabgaben, aber auch beim Einsatz der Besteuerung als ordnungspolitisches Instrument.

Dazu sollte das Abgabenerfindungsrecht der Länder in der Finanzverfassung ausdrücklich verankert werden. Hand in Hand damit wären die vielfältigen Einschränkungen und Eingriffsrechte der Bundesgesetzgebung, welche die Finanzverfassung derzeit in bezug auf die Abgabenhoheit der Länder vorsieht, auf ihre ökonomische Sinnhaftigkeit zu überprüfen.

Beabsichtigt der Bund die Inangriffnahme steuerpolitischer Maßnahmen, die mit einem Ausfall an Steuern verbunden sein können, an denen die Länder und Gemeinden beteiligt sind, so hat er mit diesen Verhandlungen zu führen; das gleiche gilt für Mehrbelastungen, die als Folge von Maßnahmen des Bundes am Zweckaufwand der Länder und Gemeinden zu erwarten sind. Diese Vorschrift findet sich derzeit in § 5 FAG 1989. Es bleibt aber ohne Konsequenz, wenn diese Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen.

Ein etwas stärkeres Gewicht hätte es, wenn dieses Verhandlungsgebot schon in der Finanzverfassung fixiert würde, ergänzt durch eine gleichartige Bestimmung für das Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden.

Ein Problem besonderer Art ergibt sich im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gemeindeverbänden, die in der Finanzverfassung zwar an einzelnen Stellen genannt werden, in die generellen Finanz-

ausgleichsregelungen jedoch nicht einbezogen sind. Da es sich bei ihnen nach überwiegender Lehrmeinung nicht um Gebietskörperschaften handelt, kann ihnen nach der geltenden Rechtslage keine Abgabenhoheit zugestanden werden. (In erster Linie kämen Leistungsgebühren in Frage.) Auch eine Ertragshoheit kann ihnen nicht zugestanden werden. Wohl sieht § 3 Abs 2 F-VG eine landesgesetzliche Regelung für die Umlegung des Bedarfes von Gemeindeverbänden vor, doch wird bezweifelt, daß es sich dabei um eine abschließende Regelung handelt.

Vereinzelt wird daher zur Diskussion gestellt, auch Gemeindeverbände mit Abgabenhoheit auszustatten. Auf jeden Fall wäre eine Klarstellung der Zuständigkeit für die Regelung der Finanzierung von Gemeindeverbänden sinnvoll. Als Finanzierungsinstrument kämen, soferne keine Abgaben- bzw Ertragshoheit zugestanden wird, Umlagen oder Pflichtbeiträge in Betracht.

4.2. Ausmaß der Einnahmenautonomie der Gebietskörperschaften

4.2.1. Ökonomische Aspekte

In ökonomischer Betrachtungsweise läßt sich der Grad der Einnahmenautonomie einer Gebietskörperschaft aus der Einnahmenstruktur ablesen. Dabei zeigen die aggregierten Länderbudgets (inklusive Wien) für 1989 folgendes Bild:

Tabelle 5

Ländereinnahmen (einschl Wien als Land) — Aufkommen und %-Anteile am Aufkommen

	Mio S	%
Landesabgaben	2.970	2,4
Gemeinsch. Bundesabgaben (EA)	57.213	45'8
Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Beiträge[0])	58.562	46'9
Schuldaufnahme	3.402	2'7
Sonstige Einnahmen[1])	2.759	2'2
(Korr.) Einnahmen[2])	124.906	100'0

Tabelle 6

Gemeindeeinnahmen (einschl. Wien als Gemeinde) – Aufkommen und %-Anteile am Aufkommen

	Mio S	%
Gemeindesteuern (-abgaben)	30.371	17'3
Gebühren	10.871	6'2
Gemeinsch. Bundesabgaben (EA)	38.510	22'0
Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Bedarfszuweisungen, Beiträge	14.750	8'4
Schuldaufnahme	7.619	4'3
Sonstige Einnahmen[1])	73.183	41'7
(Korr.) Einnahmen[2])	175.304	100'0

[0]) ZB Wohnbauförderungs-Zweckzuschüsse, Ersatz von Besoldungskosten für die Landeslehrer, Landesumlage
[1]) Entgelte, Überschüsse aus Vorjahren, Veräußerungserlöse, Rücklagen, sonstige außerordentliche Einnahmen
[2]) Korrektur: ohne Zuführungen aus dem ordentlichen Haushalt
Quelle: Gebarungsübersichten 1989, ÖSTAT, eigene Berechnungen

Nahezu 93% der Ländereinnahmen stammen entweder aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (45'8%) oder aus Finanzzuweisungen/Zuschüssen/Beiträgen (46'9%). Alle übrigen Einnahmenkomponenten, unter ihnen auch die Landesabgaben (2'4%), nehmen sich dagegen sehr bescheiden aus. Damit kann für die Länder konstatiert werden, daß die Einnahmenautonomie — gemessen an der Entscheidungs-, Gesetzgebungskompetenz — äußerst schwach ausgeprägt ist. Einerseits dominiert zwar das Verbundsystem und — mit noch geringerem Autonomiegrad verbunden — das Zuweisungssystem. Die Landeshaushalte sind durch einen hohen Grad von Zweckbindungen gekennzeichnet. Andererseits zogen die Länder die Ertragsanteile eigenen Abgaben vor, da sie um die ergiebigen Steuern mit hoher Aufkommenselastizität fürchteten. Dadurch konnte die Verantwortung für die Steuereinhebung auf den Bund abgeschoben werden.

Untersucht man die aggregierten Gemeindeeinnahmen (inklusive Wien), so hatten die eigenen Steuern mit 17'3% (1989) ein deutlich höheres Gewicht als bei den Ländern. Die Autonomie der Gemeinden bei der Abgabenausschreibung ist allerdings insoweit eingeschränkt, als bei der Gewerbesteuer nur die Wahlmöglichkeit zwischen Nichtausschreibung und Ausschreibung mit einem fixen Hebesatz besteht und bei anderen Abgaben (Lohnsummen- und Grundsteuer) Obergrenzen für die Hebesätze bestehen. Die Neuregelung der Getränke-

besteuerung durch die FAG-Novelle 1991 entzieht den Gemeinden das formale Hebesatzrecht auch bei der Getränkesteuer. Auf die Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben entfielen 22'0% der Einnahmen, diverse Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Bedarfszuweisungen und Beiträge machten 8'4% aus. Auffallend hoch waren die sonstigen Einnahmen (insbesonders öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Entgelte) mit einem Anteil von 41'7%. 6'2% entfielen auf die Gebührenerhebung und 4'3% auf die Schuldaufnahme.

Die Einnahmenautonomie der Gemeinden ist damit auf den ersten Blick günstiger zu beurteilen. Eine eingehendere Analyse der zeitlichen Entwicklung zeigt jedoch, daß der Anteil der ausschließlichen Gemeindeabgaben zurückging; deren Ersatz durch Ertragsanteile oder Zuweisungen bedeutet einen Autonomieverlust. Zum anderen zeigt sich, daß von „echten" Hebesatz- und Ausschreibungsrechten nur dann zu sprechen wäre, wenn die Gewährung von Zuweisungen nicht an die maximale Ausschöpfung dieser „Rechte" gebunden wäre.

4.2.2. Kriterien für die Zuteilung einzelner Steuern auf die Gebietskörperschaftsebenen

Sollen zur Stärkung der Einnahmenautonomie den Gebietskörperschaften adäquate Steuerquellen zugewiesen werden, dann ist es zweckmäßig, Kriterien zu entwickeln, die Anhaltspunkte für eine Zuordnung liefern können. Wird eine effiziente Erfüllung der drei Hauptfunktionen des öffentlichen Sektors (Allokation, Stabilisierung und Verteilung) angestrebt, dann ergeben sich eine Reihe von Kriterien für die ebenenspezifische Steuerzuteilung[35]):

1. Um zu vermeiden, daß die Akzeptanz der „Effizienzperspektive" eine Unterordnung der Besteuerungsrechte der mittleren und unteren Gebietskörperschaftsebenen unter die Funktionserfordernisse nur des Zentralstaates zur Folge hat, muß vorweg von einem quantitativen Kriterium für die beiden unteren Gebietskörperschaftsebenen ausgegangen werden: Von allen Einnahmenarten sollten die Steuereinnahmen die mit Abstand größte Bedeutung haben, die intragovernmentalen Transfers hingegen nur eine ergänzende Rolle spielen.

---

[35]) Vgl dazu: Schönbäck, W; Ökonomische Gesichtspunkte der Steuer- und Aufgabenverteilung, in: Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Hg: Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien, oJ.

2. Aus dem allgemeinen Kriterium der Transparenz ist abzuleiten, daß die Steuereinnahmen der mittleren und unteren Gebietskörperschaftsebene zu einem erheblichen Teil durch eigene Steuern aufgebracht werden sollen, um sicherzustellen, daß die politische Verantwortung für die Ausgabenentscheidungen und für die Besteuerungsentscheidung nicht getrennt voneinander wahrgenommen werden, da eine Trennung dieser beiden Verantwortungsbereiche ineffiziente Ausgabensteigerungen bewirkt.
3. Den Ländern und Gemeinden sollten Steuerobjekte mit geringer interregionaler bzw interkommunaler Mobilität zugeteilt werden, weil dadurch allokationsverzerrende Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen nicht zu erwarten sind. Steuern auf Grund- und sonstiges Realvermögen und auf natürliche Ressourcen erfüllen dieses Kriterium.
4. Personensteuern, insbesondere solche mit progressivem Steuertarif (Einkommensteuer), sollten der Gebietskörperschaft zugeteilt werden, die in der Lage ist, den Steuergegenstand global zu erfassen. Das kann begründet werden durch die leichtere Erfassung sowie durch die Lukrierung von „economies of scale" in der Steuereinhebung.
5. Steuern mit progressivem Steuertarif, die für die Einkommensumverteilung benötigt werden, sollten dem Zentralstaat zugeteilt werden. Als wichtige Gründe wären die effizientere Einhebung, die Vermeidung der sozioökonomischen Entmischung aufgrund von Tarifniveauunterschieden und die Sicherung der vertikalen Gerechtigkeit anzuführen.
6. Steuern, die für die Konjunkturstabilisierung benötigt werden, sollten dem Zentralstaat überlassen werden, weil er (1) die größeren Möglichkeiten der öffentlichen Verschuldung hat, weil (2) die isolierte Konjunkturpolitik eines Landes geringe Erfolgsaussichten hat und weil (3) eine erfolgreiche Konjunkturpolitik ein entsprechendes Agieren des Zentralstaates voraussetzt. Dem gegenüber sollten die Steuern dezentraler Gebietskörperschaften von den Konjunkturschwankungen möglichst unabhängig sein. Diesem Erfordernis entsprechen am ehesten Steuern auf Grund- und sonstiges Realvermögen.
7. Steuerobjekte, deren Steuerbasis sehr ungleich zwischen den Gebietskörperschaften verteilt ist, sollten dem Zentralstaat überlassen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß reich ausgestattete Ge-

bietskörperschaften öffentliche Güter trotz unterdurchschnittlicher Steuersätze in überdurchschnittlichem Ausmaß anbieten.

8. Steuern, die dem aus öffentlicher Leistung gezogenen Nutzen (Lasten) entsprechen („Äquivalenzsteuern") sowie Benützungsgebühren sind grundsätzlich für alle, insbesondere aber für lokale Gebietskörperschaften geeignet, da dort die Erfassung des Nutz-(Last)effektes öffentlicher Leistungen tendenziell leichter durchzuführen ist als auf Ebene des Zentralstaates.

Wenngleich sich aus diesen Kriterien keine *umfassende* Liste von Steuern herausdestillieren läßt, aus der hervorgeht, welche Steuern auf welcher Ebene angesiedelt werden sollen, so bieten sie dennoch wichtige Hinweise in Richtung eines weiteren Ausbaus des Trennsystems sowie für eine — auch im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung geforderte — bessere Übereinstimmung von Besteuerungs- und Ausgabenentscheidung der Länder und Gemeinden.

4.3. Vertikaler Finanzausgleich

4.3.1. Ermittlung des Verteilungsvolumens

Die Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden im Bundeshaushalt nicht brutto ausgewiesen, sondern bereits um verschiedene Erstattungsbeträge gekürzt. Bei den einkommensabhängigen Steuern sind dies: Bausparprämien, Mietzinsbeihilfen, Prämien nach dem Kaptialversicherungs-Förderungsgesetz, früher auch Heiratsbeihilfen und Investitionsprämien. Im Jahre 1991 betrugen diese Erstattungsbeiträge insgesamt rund 2·7 Mrd Schilling. Dieser Betrag wird vom Aufkommen an Lohnsteuer und Einkommensteuer im Verhältnis 3:1 abgezogen und steht daher für die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften nicht zur Verfügung.

Neben diesen Abzügen von den einkommensabhängigen Steuern werden auch die Vergütungen an Mineralölsteuer für Treibstoffverbilligung an die Land- und Forstwirtschaft (bis 1991) sowie die ÖBB von insgesamt 1·0 Mrd Schilling (1991) und die Umsatzsteuerrückvergütungen an die ausländischen Vertretungsbehörden im Ausmaß von 0·3 Mrd Schilling abgezogen. Insgesamt betrugen daher 1990 die Erstattungen rund 4 Mrd Schilling und verringerten das im Bundeshaushalt ausgewiesene Brutto-Steueraufkommen.

Vom Steueraufkommen, das im Bundeshaushalt ausgewiesen wird, werden von der Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften noch der mit 9'5 Mrd Schilling fixierte Abgeltungsbetrag an den Familienlastenausgleichsfonds (er wird ebenfalls im Verhältnis 3:1 zwischen Lohnsteuer und Einkommensteuer geteilt) sowie die Anteile an den Katastrophenfonds, den Familienlastenausgleichsfonds sowie den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds abgezogen. Dazu kommt seit 1992 ein Vorwegabzug aus dem Mineralölsteueraufkommen für Zwecke der Fruchtfolgeförderung.

Jene Beträge, die im fixen Verhältnis von 3:1 zwischen Lohnsteuer und Einkommensteuer geteilt werden, verzerren aufgrund der unterschiedlichen Aufteilungsschlüssel bei Lohnsteuer und Einkommensteuer den vertikalen Finanzausgleich. Das fixe Verhältnis von 3:1 ist bereits seit vielen Jahren unverändert, obwohl sich das Aufkommen an Lohnsteuer und Einkommensteuer recht unterschiedlich entwikkelt hat.

Noch am Beginn der achtziger Jahre spiegelte der Schlüssel von 3:1 ziemlich genau das Verhältnis zwischen den Einnahmen aus Lohnsteuer und Einkommensteuer. Im Jahre 1988 entfielen hingegen bereits weniger als 21% des Aufkommens dieser beiden Steuern auf die Einkommensteuer und bereits mehr als 79% auf die Lohnsteuer. Die Steuerreform hat 1989 diesen Trend zwar kurzfristig unterbrochen, seither setzt er sich aber wieder fort.

Das bedeutet, ein Aufteilungsverhältnis der Abgeltungsbeträge von 4:1 zwischen Lohnsteuer und Einkommensteuer würde gegenwärtig der Realität besser entsprechen. Das heißt, von der Lohnsteuer wird jetzt zu wenig, von der Einkommensteuer hingegen zuviel abgezogen, wodurch es zu Verzerrungen in der Aufteilung der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften kommt.

Insgesamt wurden 1990 rund 12'3 Mrd Schilling nach dem 3:1-Verhältnis aufgeteilt, wovon 3'1 Mrd Schilling auf die Einkommensteuer und 9'2 Mrd Schilling auf die Lohnsteuer entfielen. Bei einem Verhältnis 4:1 würden hingegen 0'62 Mrd Schilling zwischen Lohnsteuer und Einkommensteuer verschoben. Das würde geringere Einnahmen für den Bund und zusätzliche für Länder und Gemeinden bedeuten.

Nicht nur diese fixe Aufteilungsverhältnis verzerrt die Verteilung der einkommensabhängigen Steuern, sondern auch andere Faktoren. Die Lohnsteuer und die (beiden) Kapitalertragsteuern sind nur be-

sondere Einhebungsformen der Einkommensteuer. Anrechnungen dieser Steuern bei der Veranlagung zur Einkommensteuer sind möglich. Besonders zwischen den Kapitalertragsteuern und der Einkommensteuer kann es durch Anrechnungen zu Verlagerungen im Aufkommen kommen, die durch die abweichenden Aufteilungsschlüssel auch den vertikalen Finanzausgleich berühren. Es können sich dadurch auch Einflüsse auf das Körperschaftsteueraufkommen (als ausschließliche Bundesabgabe) ergeben.

Das Steueraufkommen zwischen Einkommensteuer (als gemeinschaftlicher Bundesabgabe) und der Körperschaftsteuer (als ausschließlicher Bundesabgabe) wird noch dadurch beeinflußt, daß immer mehr Unternehmungen die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft wählen. Die Steuerreform 1988 hat diese Tendenz deutlich begünstigt. Das Aufkommen an Körperschaftsteuer steigt daher merklich stärker als jenes aus der Einkommensteuer. Zwischen 1988 und 1992 stiegen die Einnahmen an Körperschaftsteuer um 65%, jene an Einkommensteuer hingegen um 32%.

Nicht nur bei den einkommensabhängigen Steuern (ausgenommen die Kapitalertragsteuer auf Zinsen), sondern auch von den Einnahmen an Umsatzsteuer werden vor der Aufteilung auf die Gebietskörperschaften Anteile für den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds und den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds abgezogen. Die einzelnen Gebietskörperschaften finanzieren daher im Verhältnis der Aufteilungsschlüssel diese Überweisungen an die Fonds mit.

Das Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, insbesondere an einkommensabhängigen, wurde schließlich in der Vergangenheit auch dadurch beeinflußt, daß ausschließliche Bundesabgaben eingeführt oder ihre Sätze verändert wurden und sich dadurch die Bemessungsgrundlage für bestimmte gemeinschaftliche Bundesabgaben veränderte, weil diese (neuen) ausschließlichen Bundesabgaben als Betriebsausgaben abzugsfähig sind. Als Beispiele dafür können die Sonderabgabe von Banken, die Sonderabgabe von Erdöl oder der Straßenverkehrsbeitrag dienen.

4.3.2. Aufteilungsverhältnisse und deren Entwicklung

Im Aufteilungsverhältnis der einkommensabhängigen Steuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden lassen sich in den achtziger Jahren drei Perioden unterscheiden. Zwischen 1980 und 1984 hat der

Bund bei den einkommensabhängigen Steuern geringfügig Anteile zu Lasten der Länder und Gemeinden gewonnen, in den Jahren 1985/88 hat der Bund zwar ebenfalls Anteile gewonnen, ebenso die Gemeinden, wogegen die Länder verloren. In den letzten Jahren hat der Bund zugunsten der Länder und Gemeinden verloren.

Insgesamt entwickeln sich die Anteile der Gebietskörperschaften an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben recht unterschiedlich. Das Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ist von 175'5 Mrd Schilling (1980) auf 371'0 Mrd Schilling (1991) gestiegen. Das entspricht einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 7'0%. Die Aufkommenselastizität der gemeinschaftlichen Bundesabgaben bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt liegt bei 1'15. Der Anteil des Bundes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben hat sich in den achtziger Jahren von rund 54% auf 61% erhöht. Die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden stiegen hingegen schwächer als das Aufkommen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben insgesamt. Der steigende Anteil des Bundes läßt sich auf drei Faktoren zurückzuführen: Zum einen auf die starke Dynamik der Lohnsteuer, an deren Aufkommen der Bund im Vergleich zur veranlagten Einkommensteuer und der Kapitalertragsteuern überdurchschnittlich beteiligt ist, zum anderen dadurch, daß Steuererhöhungen bei solchen Steuern stattfanden, bei denen ebenfalls der Anteil des Bundes am Aufkommen überdurchschnittlich hoch ist (Umsatzsteuer, Mineralölsteuer), und schließlich auf Systemumstellungen (z. B. Wegfall des Vorwegabzuges für Wohnbauförderung).

4.3.3. Sonderprobleme

Im Zusammenhang mit dem vertikalen Finanzausgleich bestehen noch Sonderprobleme, dazu zählt die *Landesumlage* und der *Wohnbauförderungs-Zweckzuschuß.*

Die Landesumlage könnte einer Art „zweiter" Verteilung der Ertragsanteile zugerechnet werden. Sie verändert schließlich die (endgültige) Verteilung der Einnahmen aus den Ertragsanteilen zwischen Ländern und Gemeinden. Durch die Landesumlage wird ein Teil der Ertragsanteile der Gemeinden an die Länder überwiesen. Diese Umlage wird damit begründet, daß nach dem Zweiten Weltkrieg die Länder eigene Besteuerungsrechte (zugunsten der Gemeinden) verloren. Der Prozentsatz der Landesumlage ist im Laufe der letzten Jahr-

zehnte von ursprünglich 20'5% auf gegenwärtig 8'3% gesenkt worden. Insgesamt brachte die Landesumlage für die Länder (ohne Wien) Einnahmen von 2'6 Mrd Schilling (1989). Die Landesumlage ist von den einzelnen Gemeinden (des jeweiligen Landes) nach Maßgabe ihrer Finanzkraft zu tragen. Dadurch ergibt sich tendenziell ein nivellierender Effekt in der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden (eines Landes).

Für die Wohnbauförderung wurden vor 1988 vom Aufkommen an Lohn-, Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer als Prozentsatz (10'19%) vor Verteilung der Einnahmen auf die Gebietskörperschaften abgezogen. Diese Mittel für die Wohnbauförderung schmälerten daher damals die für die vertikale Verteilung verfügbaren Einnahmen. Insoferne haben alle Gebietskörperschaften nach Maßgabe der Aufteilungsschlüssel zur Wohnbauförderung beigetragen. Seit 1988 werden die Überweisungen der Wohnbauförderungsmittel an die Länder im Bundeshaushalt anders dargestellt. Der Bund erhält einen höheren Anteil am Aufkommen der entsprechenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben, dafür werden die Überweisungen an die Länder in den Ausgaben dargestellt. Es erfolgt somit eine Brutto-Darstellung, wogegen früher eine Netto-Darstellung erfolgte. Der Anteil aus den entsprechenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben, der für die Wohnbauförderung zweckgewidmet ist, wurde von 10'19% auf 9'22% gesenkt.

4.4. Horziontaler Finanzausgleich

Der horziontale Finanzausgleich regelt die Verteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften gleicher Ebene.

4.4.1. Aufkommens- und Bedarfsprinzip

Die Vielzahl der für die länderweise Aufteilung der Länder- und Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen zur Anwendung gelangenden Schlüssel entspringt keiner übergeordneten, geschlossenen Konzeption. Sie ist Verhandlungsergebnis und durch ein hohes Maß an Komplexität und Intransparenz gekennzeichnet.

Tabelle 7

Die länderweise Aufteilung der Länder- und Gemeindeertragsanteile 1990 gem § 8 Abs 2 FAG 1989

	Länder		Gemeinden	
	Mio S	%	Mio S	%
Volkszahl	48.977	75'6	7.977	16'6
1/6 Wien, Rest Volkszahl ohne Wien	832	1'3	—	—
abgestufter Bevölkerungsschlüssel	—	—	25.674	53'4
Länderweises Aufkommen:				
veranlagte Einkommensteuer	8.561	13'2	4.274	8'9
Gewerbesteuer	282	0'4	4.898	10'2
Kapitalertragsteuer I	268	0'4	1.342	2'8
Erbschafts- u. Schenkungssteuer	317	0'5	—	—
Bodenwertabgabe	—	—	61	0'1
Grunderwerbsteuer	—	—	3.317	6'9
Kraftfahrzeugsteuer	3.400	5'2	92	0'2
Länderweiser Bierverbrauch	437	0'7	199	0'4
Gebietsfläche	424	0'7	137	0'3
Straßenlänge	282	0'4	92	0'2
Länderweise Gemeindeertragsanteile	1.004	1'5	—	—
Summe Ertragsanteile	64.784	100'0	48.063	100'0

Die insgesamt 15 Verteilungsschlüssel können auf zwei „Grundphilosophien", auf das Aufkommens- und auf das Bedarfsprinzip, zurückgeführt werden.

Das „Aufkommensprinzip" bildet in der gegenwärtigen Ausprägung die länderweise akkumulierten Zahlungseingänge der betreffenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben bei den entsprechenden Finanzämtern ab. Der „Zentralstelleneffekt" bei einigen Steuern verzerrt dabei das länderweise Aufkommen. Die Bezeichnung „Zahlungsprinzip" würde deshalb den Tatbestand präziser erfassen.

Das „Bedarfsprinzip" hat zum Ziel, länderweise unterschiedliche Ausprägungen unterschiedlicher Bedarfskomponenten bei der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben angemessen zu berücksichtigen. Der empirische Befund zeigt, daß derzeit im wesentlichen — die Gebietsfläche und die Straßenlänge sind unbedeutende Ausnahmen — nur eine einzige Bedarfskomponente, die Volkszahl (unveredelt oder durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel veredelt), als zentrale Bedarfskomponente Berücksichtigung findet.

Tabelle 8

Der Umverteiungseffekt des horizontalen Finanzausgleichs im Jahre 1990[1])

	(1) Aufkommen 1990	(2) Aufkommen 1990 bereinigt	(3) (1) = 100 (2) in % von (1)	(4) EA 1990	(5) (1) = 100 (4) in % von (1)	(6)[2]) (4)—(2)
B	1.153	2.157	(187)	3.327	(289)	+1.170
K	5.052	6.373	(126)	7.556	(156)	+1.183
N	9.600	17.408	(181)	20.045	(209)	+2.637
O	16.644	18.480	(111)	18.229	(91)	— 251
S	11.078	8.088	(73)	7.301	(66)	— 787
St	9.548	13.509	(141)	16.176	(146)	+2.667
T	7.033	9.448	(134)	9.051	(129)	— 397
V	5.000	5.442	(109)	4.959	(99)	— 483
W	47.739	31.942	(67)	26.203	(55)	—5.739
	112.847	112.847		112.847		0

[1]) Erläuterung siehe Text
[2]) Abfluß (—), Zufluß (+)

In der Finanzausgleichspraxis dominiert das Bedarfsprinzip eindeutig: Entscheidendes Kriterium bei der Verteilung der Länderertragsanteile im Jahr 1990 war mit 76·9% die Bedarfskomponente „einfache Volkszahl". Das Aufkommensprinzip steuerte dagegen nur 19·8% der Verteilung. Bei der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile wurden 1990 70·3% nach der Volkszahl (davon 53·4% nach der veredelten Volkszahl) und 29·1% nach dem Aufkommensprinzip zugewiesen.

Tabelle 8 zeigt, welche länderweisen Umverteilungswirkungen dadurch entstehen, daß einige gemeinschaftliche Bundesabgaben nicht nach dem länderweisen Aufkommen, sondern nach anderen Schlüsseln (insbesonders nach der veredelten bzw unveredelten Volkszahl) verteilt werden. Dabei werden zwei Vergleiche angestellt:

— Den länderweisen Summen an Ertragsanteilen von Ländern und Gemeinden wird zum einen das um den Bundesanteil reduzierte länderweise Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben gegenübergestellt.

— Um der Kritik zu begegnen, daß der „Zentralstelleneffekt" bei einigen Steuern das länderweise Aufkommen verzerrt, werden zum anderen die länderweisen Summen an Ertragsanteilen von

Ländern und Gemeinden bereinigt. Dabei werden z. B. die Umsatzsteuer nach dem Bruttoregionalprodukt und die Lohnsteuer nach dem Lohnsummensteueraufkommen zugeordnet.

Die durchaus beachtlichen Umverteilungseffekte werden noch durch den Kopfquotenausgleich und die Finanzzuweisung an die Gemeinden zur Finanzkraftverstärkung ergänzt.

Das „richtige" Mischungsverhältnis zwischen Aufkommens- und Bedarfsprinzip wird immer eine politische Entscheidung bleiben. Das Bedarfsprinzip dominiert derzeit das Aufkommensprinzip bei den Länderertragsanteilen mit 4:1, bei den Gemeindeertragsanteilen von ca 2·5:1. Da die aufkommensdynamischen Steuern (Lohn-, Umsatzsteuer) fast ausschließlich nach dem Bedarfsprinzip verteilt werden, nimmt dieses an Gewicht tendenziell zu.

Es ist darauf hinzuweisen, daß das örtliche bzw länderweise Steueraufkommen nicht nur die (Un-) Gunst der geographischen Lage widerspiegelt, sondern auch Ausdruck einer aktiven Wirtschaftspolitik, verbunden mit entsprechenden Lasten in Form von Ansiedlungs-, Erschließung-, Infrastruktur-, Ballungs- und Umweltkosten, ist. Deshalb ist sicherzustellen, daß Anreize für wirtschaftliche Aktivitäten (z. B. die Bereitschaft zur Betriebsansiedelung) erhalten bleiben. Das Ausmaß der erreichten Umverteilung nach dem Bedarfsprinzip scheint den angegebenen Zielsetzungen zu widersprechen. Dies gilt sowohl für den Finanzausgleich zwischen den Ländern als auch länderweise für die Gemeinden.

4.4.2. Zur Finanzkraft und Finanzbedarf von Gemeinden

Der Finanzkraftbegriff gemäß § 10 Abs 4 FAG spiegelt die tatsächliche Einnahmensituation der Gemeinden nur unzureichend wider. Wie mittels statistischer Analyse[36]) gezeigt werden kann, führt die Berücksichtigung von nur zwei (nämlich der Grund- und der Gewerbesteuer) der vier bedeutsamen ausschließlichen Gemeindeabgaben zu einer systematischen, sachlich nicht gerechtfertigten Begünstigung von einnahmenstärkeren Gemeinden (etwa Fremdenverkehrsgemeinden mit hohem Lohnsummen- und Getränkesteueraufkommen). Da die Abgrenzung der Finanzkraft gemäß § 10 Abs 4 FAG zT gar nicht oder nur geringfügig modifiziert auch bei weiteren Verteilungsvor-

[36]) Vgl dazu: Schönbäck, W.; Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs. Zur Analyse der regionalen Verteilungseffekte des Finanzausgleichs, Studie im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien 1991.

gängen (z. B. Landes-, Krankenhaus- und Sozialhilfeumlage) herangezogen wird, entstehen kumulative Verzerrungen zwischen unterschiedlichen nach sozio-ökonomischen Merkmalen gebildeten Gemeindetypen. Ein gültiger Finanzkraftbegriff sollte deshalb wenigstens die vier bedeutsamen ausschießlichen Gemeindeabgaben (Gewerbe-, Lohnsummen, Grund- und Getränkesteuer) umfassen.

Auch der Finanzbedarfbegriff gemäß § 10 Abs 3 FAG ist verkürzend definiert. Als „Finanzbedarfselemente" gelten die Landesdurchschnittskopfquote des Vorjahres der oben diskutierten Rumpf-„Finanzkraft" des betreffenden Bundeslandes sowie — als einziges genuines Bedarfsmerkmal — die veredelte Volkszahl. Dieses hat durch die Verwendung der Finanzkraftkomponente Landesdurchschnittskopfquote zur Ermittlung des Finanzbedarfs jedenfalls folgende Verzerrungen zur Folge:

— Gemeinden gleicher „Finanzkraft" erscheinen unterschiedlich finanzbedürftig, je nachdem, in welchem Bundesland sie liegen.
— Der Größe nach vergleichbare Gemeinden in verschiedenen Bundesländern werden, je nach länderweise abgestufter Volkszahl und dem Umfang des Finanzkraft-Finanzbedarf-Ausgleichs gemäß § 10 Abs 2 FAG (Streuung der „Finanzkraft" innerhalb eines Landes) länderweise unterschiedlich behandelt.
— Die ausschießliche Verwendung der veredelten Volkszahl als Bedarfskriterium führt dazu, daß innerhalb eines Bundeslandes einwohnerreichere Gemeinden „automatisch" finanzbedürftiger erscheinen als einwohnerärmere.

Um diese unbefriedigende Operationalisierung des Bedarfsprinzips durch die Volkszahl (veredelt oder unveredelt) zu beseitigen, könnte eine von der heutigen Praxis abweichende Vorgangsweise eingeschlagen werden. Für diesen Verteilungsvorgang werden fünf Verteilungsschritte vorgeschlagen:

1. Mit Hilfe der einfachen Volkszahl wäre eine östereichweit gleiche Basisausstattung pro Einwohner je Gemeinde sicherzustellen.
2. Die Gemeindegröße sollte auch weiterhin ein deutlich differenzierendes Merkmal darstellen.
3. Die Aufwendungen und die räumliche Nutzenstreuung von zentralörtlichen Einrichtungen von Gemeinden (Landes- und Bezirkshauptstadt, Universitäts-, Gerichts- und Krankenhausstandort mit Abstufungen) sollten gesondert von der Gemeindegröße abgegolten werden.

4. Für die Übernahme von überregional wirksamen „public bads" (Mülldeponien, Flughäfen, Truppenübungsplätze) sollten Gemeinden ebenfalls entschädigt werden.
5. Ein Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben sollte nach der gemeindeweisen Finanzkraft rückverteilt werden: Als Abgeltung für die mit dem Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben üblicherweise verbundenen Kosten (Betriebsansiedelung, Infrastruktur, Umweltlasten usw) und um die Anreize für weitere Betriebsansiedlungen zu erhalten.

Die Gewichte der einzelnen Verteilungsschritte wären politisch festzulegen.

4.4.3. Abgestufter Bevölkerungsschlüssel

In der Verteilung der Gemeindeertragsanteile ist die veredelte Volkszahl (abgestufter Bevölkerungsschlüssel) das vorherrschende Kriterium. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel weist in der derzeitigen Form eine Reihe von Ausgestaltungsmängeln auf. Vor allem treten an den — aus ökonomischer Sicht — willkürlich gesetzten Stufengrenzen erhebliche Progressionssprünge auf. Gemeinden, die knapp über oder unter einer Stufengrenze liegen, werden bevorzugt bzw benachteiligt (z. B. die Vorarlberger Gemeinden Hard und Rankweil nach der Volkszählung 1981). Gemeinden innerhalb einer Stufe werden undifferenziert behandelt, es entsteht eine „innere" Regression.

4.4.4. Volkszählungsergebnisse

Da die Volkszahl (veredelt, unveredelt) auf der jeweils letzten amtlichen Volkszählung aufbaut, kommt es zwischen den Volkszählungen zu einer Benachteiligung bevölkerungsdynamischer Bundesländer. ZB entstanden aufgrund der Heranziehung der Volkszählungsergebnisse 1981 dem Land Tirol und seinen Gemeinden im Jahr 1990 Mindereinnahmen von rd 315 Mio Schilling im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes. Diese Bevölkerungsfortschreibungen eignen sich jedoch aus einer Reihe von Gründen nicht als unumstrittene Verteilungsbasis. Deshalb sollte die Volkszahl — wie oben ausgeführt — durch weitere Bedarfsindikatoren ergänzt werden.

Tabelle 9

Vergleich Volkszählung 1981 und Bevölkerungsfortschreibung (ÖSTAT) 1990: Fiktive Auswirkungen auf die Verteilung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben

	(1)	(2)	(3)
Burgenland	—0'02	—3'34	— 56'5
Kärnten	+1'69	—0'39	— 15'2
Niederösterreich	+1'26	—1'29	—131'3
Oberösterreich	+4'75	+3'64	+336'2
Salzburg	+7'57	+7'18	+263'0
Steiermark	+0'06	—2'95	—243'0
Tirol	+7'18	+6'93	+314'5
Vorarlberg	+7'41	+6'93	+172'4
Wien	—1'52	—4'88	—642'4

Erläuterungen:
(1) Länderweise Abweichung der Bevölkerungsfortschreibung des ÖSTAT per 1990 im Vergleich zur Volkszählung 1981 in Prozent.
(2) Länderweise Differenz der Ertragsanteile der Länder und Gemeinden für das Jahr 1990: Unterschied zwischen Verteilung nach Volkszählung 1981 und nach Bevölkerungsfortschreibung des ÖSTAT für 1990 in Prozent.
(3) wie (2). Länderweise Differenz in Mio Schilling.

4.5 Die Abgaben der Gemeinden

Das Aufkommen an Gemeindeabgaben (ohne Interessentenbeiträge und Gebühren) betrug 1989 insgesamt 20 Mrd Schilling (ohne Wien), das waren 44% der gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden (einschließlich der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben). Zu den gesamten ordentlichen Einnahmen der Gemeinden ohne Wien trugen sie 23% bei.

Die vier aufkommensstärksten Gemeindesteuern sind

— die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag,
— die Lohnsummensteuer,
— die Getränkesteuer und
— die Grundsteuer.

Diese vier Abgaben repräsentieren zusammen 91'5% des gesamten Aufkommens an Gemeindeabgaben (ohne Wien). Ihrer Dominanz zufolge stehen sie auch im Zentrum der Diskussion über eine Reform des Gemeindesteuersystems.

4.5.1. Die Gewerbesteuer (Gewerbeertrag- und Lohnsummensteuer)

Die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag wird im Veranlagungsverfahren von den Organen der Bundesfinanzverwaltung erhoben. Als Abgabe von demselben Besteuerungsgegenstand wird das örtliche Aufkommen zwischen dem Bund und der betreffenden Gemeinde geteilt. Vom einheitlichen Steuermeßbetrag entfallen 128% auf den Bund, 172% auf die Gemeinden. Die Gemeinden haben nicht die Möglichkeit, den Hebesatz zu variieren, sie besitzen lediglich ein freies Beschlußrecht hinsichtlich der Ausschreibung.

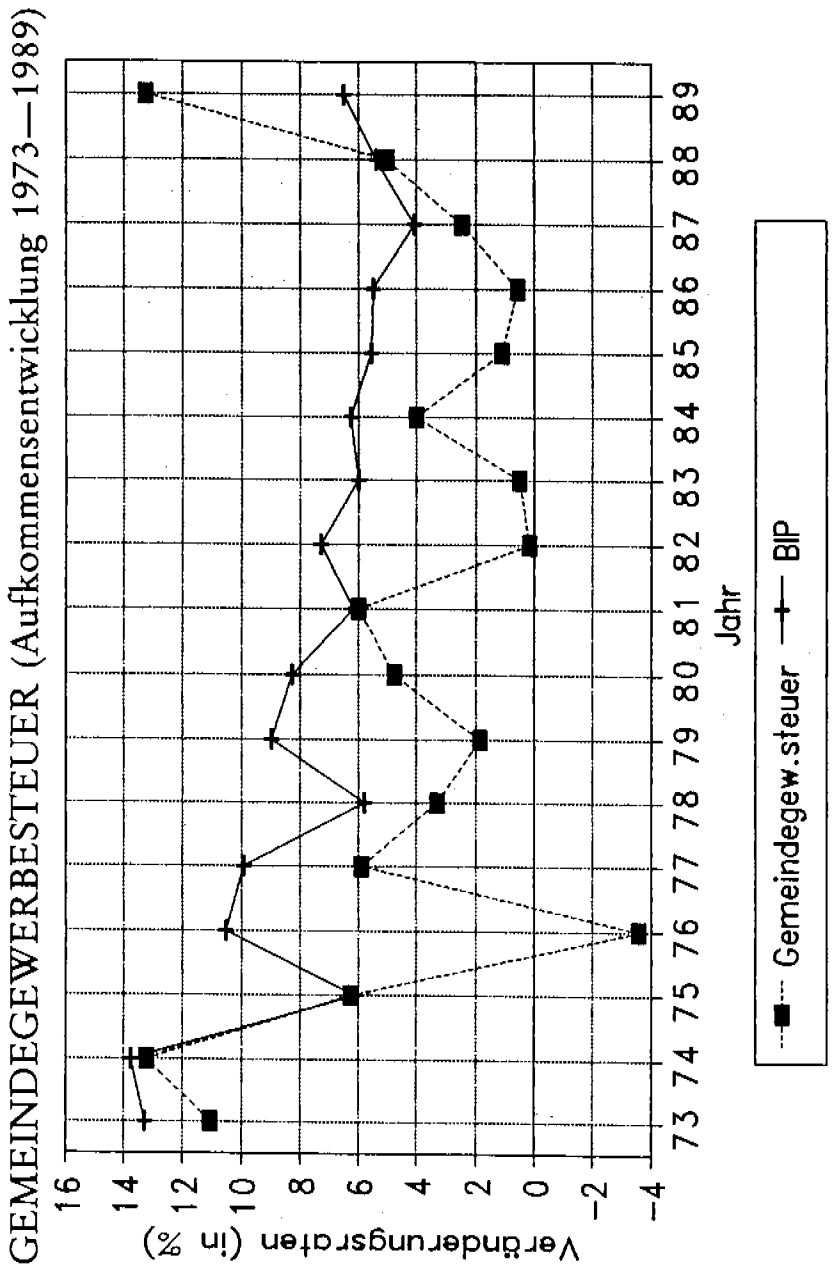
Das gesamtösterreichische Aufkommen an Gemeindegewerbesteuer betrug 1989 7.674 Mio Schilling (mit Wien). Im Zeitablauf unterlag das Aufkommen bedeutenden Schwankungen (siehe Tabelle 10 und Grafik 1). Gleichzeitig hat die fiskalische Ergiebigkeit der Gewerbesteuer in der Vergangenheit stark abgenommen. Bezogen auf das BIP betrug die Aufkommenselastizität von 1973 bis 1989 nur 0'5.

Obwohl die Gewerbesteuer längerfristig beträchtlich an Bedeutung eingebüßt hat, ist ihr Stellenwert im Rahmen der Gemeindefinanzen nach wie vor gegeben. Die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden ohne Wien machten 1989 27'3% (1973 noch 38%) der Gemeindeabgaben bzw 6'5% der gesamten ordentlichen Einnahmen aus.

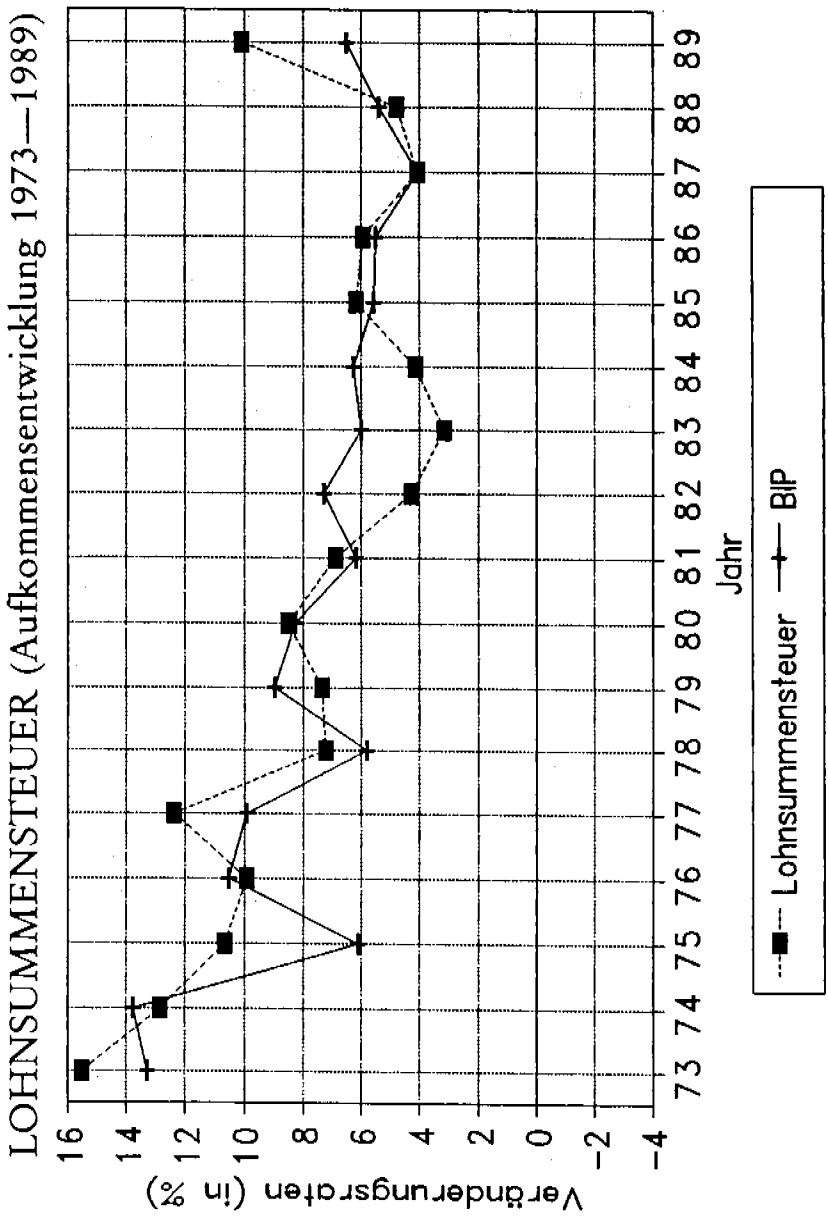
Tabelle 10

Jahr	Gemeindegewerbesteuer Mio. S	Index 1973 = 100	Lohnsummensteuer Mio. S	Index 1973 = 100	Getränkesteuer Mio. S	Index 1973 = 100	Grundsteuer Mio. S	Index 1973 = 100
1973	3.774	100'0	2.676	100'0	1.195	100'0	1.113	100'0
1974	4.274	113'3	3.020	112'9	1.830	153'1	1.321	118'7
1975	4.541	120'3	3.342	124'9	2.118	177'2	1.871	168'1
1976	4.377	116'0	3.674	137'3	2.292	191'8	2.069	185'9
1977	4.635	122'8	4.129	154'3	2.443	204'4	2.062	185'3
1978	4.788	126'9	4.427	165'4	2.568	214'9	2.281	204'9
1979	4.877	129'2	4.752	177'6	2.766	231'5	2.314	207'9
1980	5.109	135'4	5.156	192'7	2.975	249'0	2.519	226'3
1981	5.416	143'5	5.509	205'9	3.214	269'0	2.759	247'9
1982	5.426	143'8	5.744	214'7	3.470	290'4	2.863	257'2
1983	5.453	144'5	5.926	221'5	3.644	304'9	3.226	289'9
1984	5.670	150'2	6.170	230'6	3.716	311'0	3.402	305'7
1985	6.261	165'9	6.551	244'8	3.851	322'3	3.431	308'3
1986	6.295	166'8	6.942	259'4	4.114	344'3	3.514	315'7
1987	6.450	170'9	7.225	270'0	4.261	356'6	3.630	326'2
1988	6.774	179'5	7.568	282'8	4.466	373'5	3.689	331'5
1989	7.674	203'3	8.334	311'4	4.717	394'5	3.802	341'6

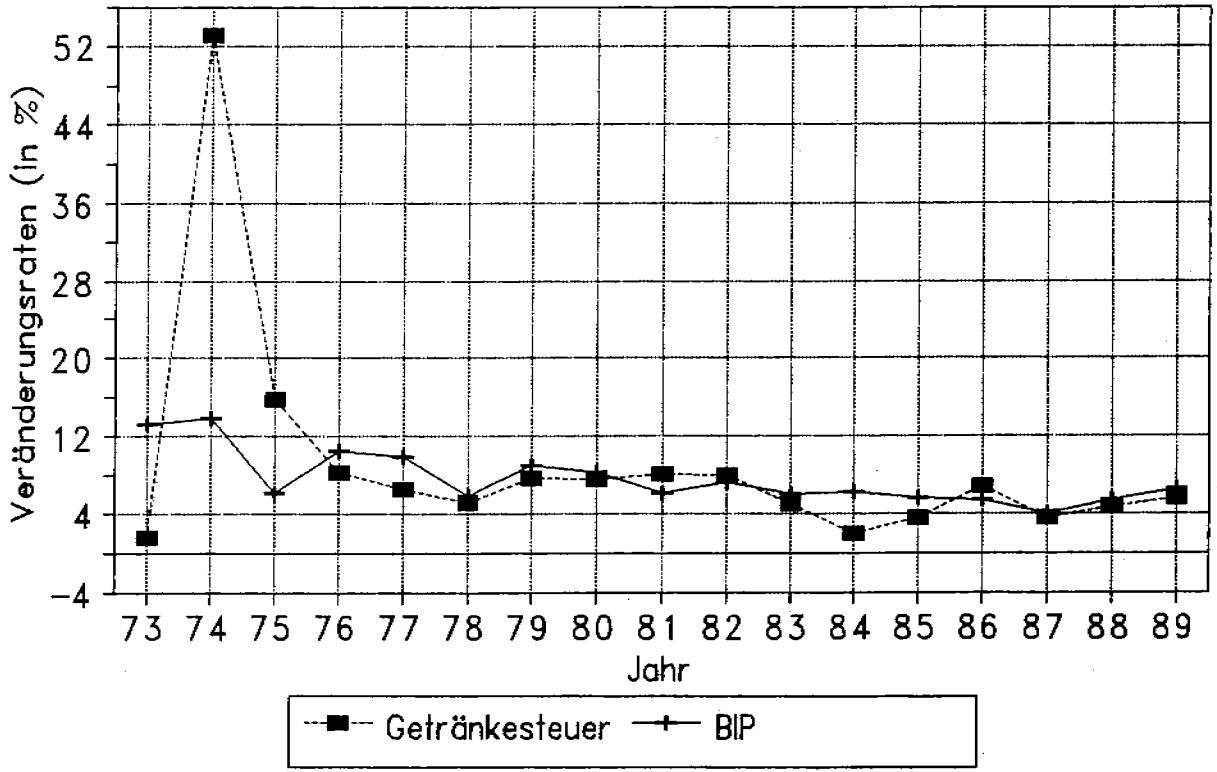
Grafik 1


GEMEINDEGEWERBESTEUER (Aufkommensentwicklung 1973—1989)
Veränderungsraten (in %)
16
14
12
10
8
6
4
2
0
−2
−4
73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89
Jahr
Gemeindegew.steuer
BIP

Grafik 2


LOHNSUMMENSTEUER (Aufkommensentwicklung 1973—1989)
Veränderungsraten (in %)
16
14
12
10
8
6
4
2
0
−2
−4
73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89
Jahr
Lohnsummensteuer
BIP

GETRÄNKESTEUER (Aufkommensentwicklung 1973—1989)



Grafik 3

Die Lohnsummensteuer (Gewerbesteuer nach der Lohnsumme) ist seit Anfang der achtziger Jahre die aufkommensstärkste Gemeindeabgabe und übertrifft seither die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag an Bedeutung: Aufkommen 1989 (mit Wien) 8.334 Mio Schilling (siehe Tabelle 10 und Grafik 2). Der Grund dafür liegt in der weitaus dynamischeren Entwicklung. 1973-1989 hat das Aufkommen an Lohnsummensteuer annähernd im gleichen Tempo zugenommen wie das BIP, und die konjunkturellen Schwankungen sind bei ihr wesentlich geringer als bei der Gewerbesteuer.

1989 entfielen auf die Lohnsummensteuer 6'9% der ordentlichen Gemeindeeinnahmen (ohne Wien), der Anteil am Gesamtaufkommen an Gemeindeabgaben stieg von 26% im Jahre 1973 auf 29'2% im Jahre 1989.

4.5.2. Die Getränkesteuer

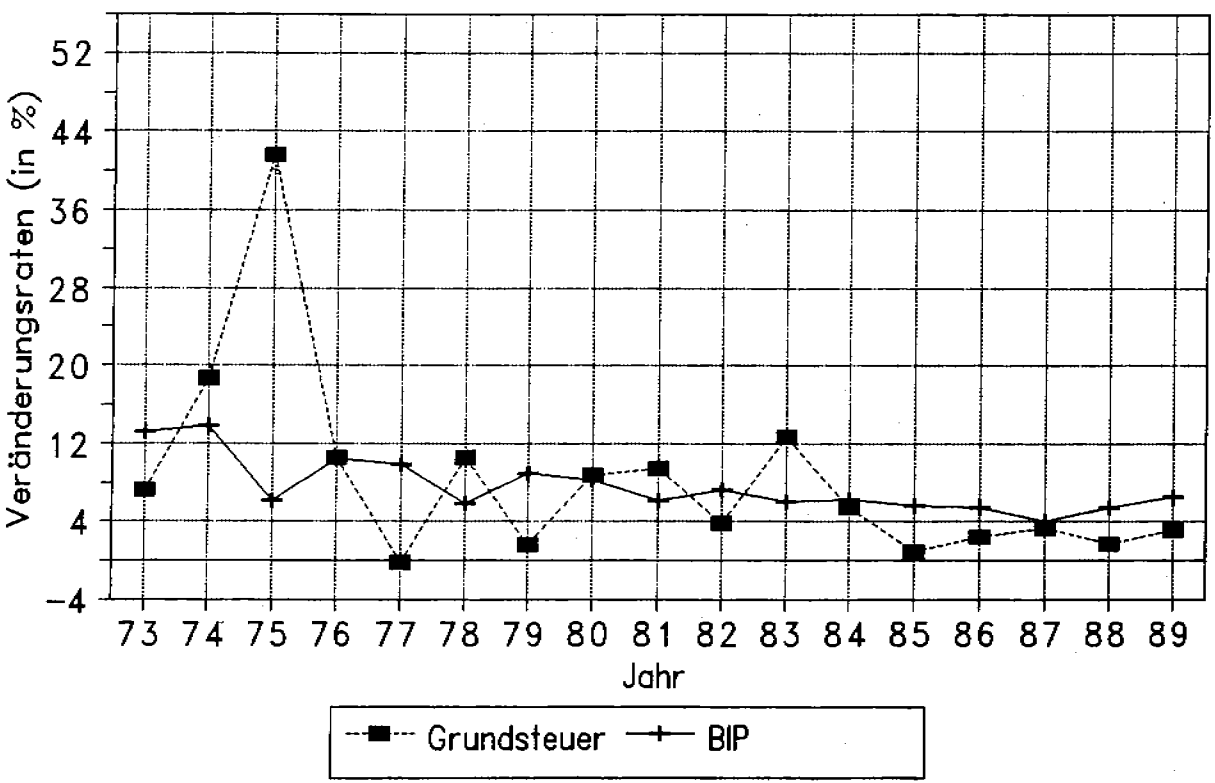
Als ausschließliche Gemeindeabgabe fließt der Ertrag der Getränkesteuer zur Gänze den Gemeinden zu. Die Einhebung erfolgt auf Grund des freien Beschlußrechtes durch die Gemeindeabgabenbehörden.

Das Gesamtaufkommen an Getränkesteuer betrug 1989 (mit Wien) 4.717 Mio Schilling (siehe Tabelle 10 und Grafik 3). Sie ist damit die drittwichtigste Gemeindeabgabe. Der Anteil der Getränkesteuer an den gesamten ordentlich Einnahmen der Gemeinden ohne Wien liegt bei 4'6%. Zum Gesamtaufkommen an Gemeindeabgaben trägt die Getränkesteuer 19'4% bei.

Bis Jahresende 1991 war die Getränkesteuer als Verbrauchsteuer konzipiert, beim Verkauf von Getränken, die zum Verbrauch außerhalb des jeweiligen Gemeindegebietes bestimmt waren, bestand keine Steuerpflicht. Diese Steuerlücke ist durch die Neuregelung der Getränkesteuer — Umwandlung in eine Verkehrsteuer, wirksam ab 1. Jänner 1992 — geschlossen worden. Der Ab-Hof-Verkauf von Wein bleibt allerdings weiter von der Steuerpflicht ausgenommen.

4.5.3. Die Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine ausschließliche Gemeindeabgabe und wird von den Gemeinden selbst eingehoben. Die Gesetzgebungshoheit liegt allerdings, ebenso wie bei der Gewerbesteuer, beim Bund.


GRUNDSTEUER (Aufkommensentwicklung 1973—1989)
Veränderungsraten (in %)
52
44
36
28
20
12
4
-4
73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89
Jahr
Grundsteuer
BIP

Grafik 4

1989 betrug das Aufkommen an Grundsteuer (mit Wien) 3.802 Mio Schilling (siehe Tabelle 10 und Grafik 4), wovon über 90% aus der Grundsteuer B (Grundsteuer von den Grundstücken) stammten. Vom gesamten Aufkommen an Gemeindeabgaben entfielen 1989 auf die Grundsteuer 15'5%, zu den ordentlichen Einnahmen der Gemeinden ohne Wien trug sie 3'7% bei.

Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer ist der Einheitswert, dessen bescheidmäßige Festsetzung die Finanzämter vornehmen. Laut Bewertungsgesetz soll die Hauptfeststellung der Einheitswerte alle neun Jahre erfolgen. Beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen wurde die letzte Hauptfeststellung im Jahr 1991 durchgeführt.

Die für die Grundsteuer von den Grundstücken relevanten Einheitswerte sind jedoch zuletzt 1973 festgesetzt und bisher in drei Etappen (zuletzt per 1. Jänner 1983) linear um insgesamt 35% angehoben worden. Die für 1991 vorgesehene Hauptfeststellung wurde auf unbestimmte Zeit verschoben.

Neben dem Problem, das sich aus neunjährigen Intervallen bei der Feststellung der Bemessungsgrundlagen in einer Zeit zum Teil sprunghafter Enwicklungen generell ergibt, ist derzeit daher kennzeichnend, daß die Einheitswerte des Grundvermögens bei weitem nicht mehr den realen Gegebenheiten entsprechen. Als besonders negativ ist anzusehen, daß es wegen der regional unterschiedlichen Entwicklungen zu einer starken Verzerrung der Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer gekommen ist.

Infolge der regional unterschiedlichen Gegebenheiten und Erfordernisse wurde bei der Gestaltung der Grundsteuer die Möglichkeit diskutiert, die Bemessungsgrundlagen nicht bundeseinheitlich, sondern auf der Basis von Landesbewertungsgesetzen zu regeln. Dagegen spricht aber, daß dadurch einerseits auf Gemeindeebene ein großer politischer Druck entstehen könnte und andererseits auf Landesebene mit hohen administrativen Kosten zu rechnen ist. Um aber den Gemeinden dennoch eine größere Gestaltungsmöglichkeit bei der Grundsteuer von Grundstücken zu ermöglichen, sollte auf eine flexiblere Handhabung bei den Hebesätzen (Mindestsätze mit einer gewissen Bandbreite nach oben) übergegangen werden.

5. AUSWIRKUNGEN EINES EG-BEITRITTS ÖSTERREICHS AUF DEN FINANZAUSGLEICH

Durch den geplanten Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft werden sich vielfältige Auswirkungen auf die Haushalte der österreichischen Gebietskörperschaften ergeben. Die Arbeitsgruppe hat nicht versucht, alle Auswirkungen (z. B. nicht Sozialtransfers) aufzuzeigen und zu evaluieren. Mit Konzentration auf das Wesentliche wurden 4 Gruppen von Auswirkungen unterschieden und behandelt:

- Notwendige Zahlungen an die EG und Mittelrückflüsse aus der EG
- Steuerharmonisierung und Subventionswesen
- Liberalisierung des Beschaffungswesens und der Finanzdienstleistungen
- Indirekte Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf die öffentlichen Haushalte

5.1. Notwendige Zahlungen an die EG und Mittelrückflüsse aus der EG

Österreich hätte als EG-Mitglied einen jährlichen „Mitgliedsbeitrag" an das Gemeinschaftsbudget zu leisten. Dies hätte unmittelbare und mittelbare Effekte auf die heimischen öffentlichen Haushalte. Das BMfF geht in seinen jüngsten Berechnungen davon aus, daß der Beitrag Österreichs an den EG-Haushalt rund 27·4 Mrd Schilling jährlich (brutto, Basis 1992) betragen würde. Dieser Gesamtbetrag setzt sich zusammen aus:

a) einem prozentuellen Anteil am heimischen Mehrwertsteueraufkommen (1·4% der einheitlichen Bemessungsbasis; umgelegt auf Österreich beträgt diese MWSt-Bemessungsgrundlage rund 51% des BSP). Der daraus resultierende Finanzierungsbeitrag beläuft sich auf 14·5 Mrd Schilling.

b) 90% der eingehobenen Zölle auf Importe aus den künftigen Drittländern; 10% würden als Ersatz der Erhebungs- und Administrationskosten in Österreich verbleiben.

c) 90% der österreichischerseits im Agrarhandel mit Drittstaaten eingehobenen Agrarabschöpfungen und Ausgleichsbeiträge; auch hiebei verbleiben 10% als Kostenersatz für Erhebungs- und Verwaltungsaufwand in Österreich.

Die heimischen Beiträge an die EG aus den Positionen b) und c) (Zölle und Agrarabschöpfungen) werden vom BMfF auf zusammen rund 7·9 Mrd Schilling geschätzt.

d) sowie einem Finanzierungsbeitrag auf Basis des heimischen BSP (maximal 1·2% des BIP — gültig bis einschließlich 1992 — abzüglich der Beiträge für die anderen drei Finanzierungsquellen). Der BSP-Beitrag ist also eine Saldogröße und ergibt sich als Differenz der Ausgaben der EG und den Einnahmen aus den anderen 3 Einnahmenarten. Für diese sogenannte „4. Einnahmequelle" des EG-Budgets schätzt das BMfF für 1992 einen BSP-Beitrag Österreichs von rund 4·9 Mrd Schilling.

Wie würden sich diese Finanzabflüsse nun innerösterreichisch verteilen?

ad a) Mehrwertsteueranteile:

Die MWSt-Eigenmittel ergeben sich aus der Anwendung von Sätzen auf die EG-einheitliche MWSt-Bemessungsgrundlage (unter Berücksichtigung des britischen Beitragsrabattes). Für Österreich ergäbe sich eine MWSt-Bemessungsgrundlage von rund 51% des BSP. Der daraus resultierende Finanzierungsbeitrag stellt in finanzausgleichstechnischer Sicht keinen Vorwegabzug der Umsatzsteuer dar. Legt man für die Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden fiktiv dieselben Verteilungsschlüssel wie bei der Umsatzsteuer zugrunde (Bund: 69·564%, Länder: 18·7%, Gemeinden: 11·736%), dann würde sich der österreichische Beitrag zum EG-Budget aus der heimischen Mehrwertsteuer von rund 14·5 Mrd Schilling p. a. als finanzielle Belastung wie folgt auf die Gebietskörperschaftsebenen verteilen:

Bund:	—10·09 Mrd S
Länder:	—2·71 Mrd S
Gemeinden:	—1·70 Mrd S

Unter fiktiver Anwendung des derzeitigen Verteilungsschlüssels des vertikalen Finanzausgleiches würde also der Bund mehr als zwei Drittel der Finanzierungslast für diese EG-Beitragsart zu tragen haben.

ad b) Zölle:

Da die heimischen Zolleinnahmen ausschließliche Bundesabgaben sind, wäre von dieser Überweisung an den EG-Haushalt nur das Bundesbudget betroffen. Zu beachten ist dabei, daß das EG-Mitglied Österreich die gemeinschaftlichen Außenzölle nach dem „gemeinsamen Zolltarif" der EG zu übernehmen haben wird. Grundsätzlich bleibt zu berücksichtigen, daß 90% dieser Mittel nach einem EG-Beitritt dem heimischen Bundeshaushalt nicht mehr zur Verfügung stehen werden, sondern in den allgemeinen EG-Topf fließen.

ad c) Agrarabgaben:

Ähnliches gilt für die Agrarabschöpfungen als ausschließliche Bundesabgabe, für welche Österreich die EG-Tarife für die Erhebung an den Außengrenzen der Gemeinschaft übernehmen würde, wobei die heimischen Abschöpfungen dadurch geringer werden dürften, da deren Anwendung bei Importen aus dem EG-Raum entfallen würde. Somit würden die Beiträge aus Zöllen und Agrarabschöpfungen, die Österreichs Bundesbudget an den Gemeinschaftshaushalt zu entrichten hätte, zusammen knapp 8 Mrd Schilling (brutto) ausmachen.

ad d) „4. Einnahmequelle" der EG:

Für den ergänzenden Finanzierungsbeitrag auf Basis des BSP von knapp 5 Mrd Schilling würde derzeit der Bund aufkommen müssen.

Unter den getroffenen Annahmen würde der Bund einen EG-Beitrag von etwa 23 Mrd Schilling zu leisten haben, die Länder etwa 2·7 Mrd Schilling und die Gemeinden etwa 1·7 Mrd Schilling.

Diesem EG-Beitrag stehen aber auch Rückflüsse aus der EG gegenüber. Im „AVIS", der Stellungnahme der EG-Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs vom August 1991, setzte die Kommission Rückflüsse aus dem EG-Haushalt an Österreich in Höhe von rund 14 Mrd Schilling an. Eine genaue Quantifizierung, insbesondere der Zuschüsse aus den EG-Strukturfonds, ist deshalb schwierig, weil sie zum Teil Verhandlungsergebnis sind und auch vom Umfang der österreichischerseits vorgeschlagenen, förderungswürdigen Projektvorhaben abhängen werden. Durch die Anwendung des Prinzips der „Co-Finanzierung" durch EG und Mitgliedstaat (die Förderung durch den einzelnen Mitgliedstaat selbst schafft erst die Bedingung dafür, daß das konkrete Projekt zum Förderungswerber für EG-Fondsgelder wird) wären Zuschüsse aus den EG-Strukturfonds nur dann ident mit heimischen Budgetentlastungen, wenn die bestehenden Projektniveaus weitergeführt werden.

Zu den Mitteln aus den Strukturfonds kämen noch Rückflüsse an Österreich aus verschiedenen kleinen „EG-Programmen" (Forschung, Energie, Umwelt, Verkehr, Innovation).

Anhaltspunkte für die quantitative Abschätzung jener Finanzströme, die aus dem EG-Haushalt an die Gebietskörperschaften Österreichs fließen würden, bieten die aktualisierten Berechnungen der EG-Kommission zu den Ausgaben des EG-Haushaltes für Rückflüsse an Österreich. Die Heranziehung eines Umrechnungskurses von 1 ECU = 14'5 Schilling ergibt dabei folgende Schätzwerte:

	in Mio Schilling
Argrarpolitik:	
— EAGFL-Garantie	S 9'570
— EAGFL-Ausrichtung	S 870
Sozialpolitik	S 1'189
Regionalpolitik	S 1'102
Industriepolitik	S 435
Forschung und Entwicklung	S 812
Verwaltungs- und Personalwesen	S 305
Gesamt	S 14'283

Die rückfließenden Mittel werden — sofern sie öffentlichen Haushalten zufließen — ganz überwiegend dem Bund zugute kommen. Bestenfalls auf dem Gebiet der Agrarpolitik, der Regionalpolitik, der Industriepolitik und der Sozialpolitik ist ein Mittelrückfluß direkt zu den Ländern denkbar. Eine genaue Evaluierung ist unmöglich, da diese auch von der Art der künftigen Projektbeteiligung der Länder abhängt. Wir können deshalb sagen, daß Österreich eine „Nettozahlerposition" von zumindest 13 Mrd Schilling (1992) haben wird. Selbst wenn man alle Mittelrückflüsse dem Bund zuordnet, dann hätte bei gegebenem Finanzausgleichsregime davon allein der Bund (1992) rund 9 Mrd Schilling zu tragen. Rein formal erhielte der Bund durch die Mittelrückflüsse aus dem Titel der Landwirtschaftsförderung eine Budgetentlastung wegen des Wegfalls des Mittelaufwands für marktordnungspolitische Maßnahmen. Eine weitgehende Kompensation der EG-Kosten ist allerdings insoweit nicht zu erwarten, als die Aufrechterhaltung einer mittelständischen landwirtschaftlichen Betriebsstruktur EG-konforme direkte Einkommensstützungen für die Landwirte erfordert.

Hingewiesen sei noch darauf, daß geplant ist, den EG-Haushalt wesentlich aufzustocken, was für Österreich nach Berechnung des BMfF eine Erhöhung des ausgewiesenen Beitrages um 3·7 Mrd Schilling bedeuten würde (Delors II).

5.2. Steuerharmonisierung und Subventionswesen

a) Harmonisierung der indirekten Steuern

Die Schaffung eines grenzenlosen Binnenmarkts hat eine weitgehende Harmonisierung der indirekten Steuern zur Voraussetzung. Nach anfänglich sehr ehrgeizigen Zielen einer weitgehenden Harmonisierung der indirekten Steuern durch die EG-Kommission wurden immer mehr Kompromisse geschlossen. Was die Steuersätze betrifft, so sind derzeit fast ausschließlich nur Mindestsätze vorgesehen. Für das Umsatzsteuersystem wurde die Systemumstellung vom Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip bis nach 1996 verschoben, die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen wird zum Teil durch Übergangsbestimmungen entschärft. So betrachtet ist der derzeit faßbare Harmonisierungsbedarf nicht sehr groß.

Das in Tabelle 11 angeführte Mehraufkommen an indirekten Steuern im Ausmaß 5·9 Mrd Schilling muß jedoch relativiert werden. Zumindest das Mehraufkommen aus dem Gesundheitsbereich von 2·2 Mrd Schilling durch die Harmonisierung der Umsatzsteuerbemessungsgrundlagen muß diesem Sektor auf anderem Wege zurückgegeben werden.

Nicht aus rechtlichen Gründen, wohl aber aus wirtschaftlicher Notwendigkeit kann es sein, daß sich Österreich gezwungen sieht, die Umsatzsteuersätze zu senken. Pro Prozentpunkt würde diese Steuersenkung zu einem Steuerausfall von 10·2 Mrd Schilling führen.

b) Harmonisierung der direkten Steuern

Die Harmonisierungsdebatte der direkten Steuern ist in der EG noch nicht besonders fortgeschritten. An greifbaren Ergebnissen[37]) seien genannt:

— die Mutter-Tochter-Richtlinie (durch diese sollen im internationalen Konnex Gewinnausschüttungen der Tochtergesellschaften an ihre Muttergesellschaften von Quellensteuer befreit sein)

[37]) Die Ergebnisse des „Ruding-Reports" zur Harmonisierung direkter Steuern konnten aus zeitlichen Gründen in der Arbeitsgruppe nicht mehr diskutiert werden.

Tabelle 11

Budgetäre Auswirkungen eines EG-Beitritts durch Änderungen bei den Steuern; Basis 1992[1])

Anpassungsschritt	vor der Steuerreform 92		nach der Steuerreform 92	
	(Beträge in Mrd S)			
Mehrwertsteuer		*—2·6*		*3·4*
Satzstruktur		0·0		0·0
Satzänderungen		— 6·0		0·0
Steuerbefreiungen		3·4		3·4
davon: Gesundheitswesen	1·9		1·9	
Gesetzl. SV-Träger	0·3		0·3	
Fernmeldewesen	1·2		1·2	
Rundfunk u. Fernsehen	—0·3		—0·3	
Verbrauchsteuern		*4·0*		*3·0*
Mineralölprodukte		4·1		1·1
Satzänderungen	4·7		1·8	
davon: Benzin	3·1		0·3	
Diesel	1·4		1·4	
Heizöl	0·2		0·0	
Sonst. Maßnahmen	—0·6		—0·6	
Alkoholische Getränke		— 0·6		1·4
Satzänderungen	2·5		1·4	
davon: Bier	0·4		0·0	
Branntwein	1·9		1·3	
Schaumwein	0·0		0·0	
Wein	0·0		0·0	
Sonst. Maßnahmen	—3·0		0·0	
Tabakwaren		0·4		0·4
Kapitalverkehrsteuern		*—0·5*		*—0·5*
Insgesamt		*0·9*		*—5·9*
Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften				
Bund		2·5		4·7
Länder		— 0·7		0·7
Gemeinden		— 0·9		0·4
nachrichtlich[2])				
Mehrwertsteuer		—10·2		—10·2
ermäßigter Satz		— 4·0		— 4·0
Normalsatz		— 6·2		— 6·2

[1]) Nähere Erläuterungen siehe im Artikel von E. Moser im Anhang dieser Studie
[2]) Steuerausfall pro Prozentpunkt Steuersenkung

— die Richtlinie betreffend Fusionen, Spaltungen und Betriebseinbringungen über die Grenze (dieser wurde durch das Umgründungssteuergesetz bereits weitgehend entsprochen)
— die Richtlinie betreffend Berücksichtigung von Verlusten ausländischer Betriebsstätten und Tochtergesellschaften
— die Richtlinie betreffend die Zahlung von Zinsen und Lizenzen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften

Durch all diese Richtlinien sind nur geringfügige fiskalische Auswirkungen auf Österreich zu erwarten. Anders wäre es, wenn es zu einer EG-weiten Regelung über die Besteuerung der Kapitalerträge käme. Derzeit ist aber weder klar erkennbar, welches Schicksal der Anonymität der Konten beschieden sein wird, noch ob es zu einer EG-weiten Regelung einer Kapitalertragsteuer kommt.

c) Auswirkungen auf das Subventionswesen

Verschiedene Subventionsinstrumente der Gebietskörperschaften werden sich als nicht EG-konform erweisen. Die tatsächliche Budgetentlastung hängt natürlich davon ab, wie das gesamte Förderungswesen umgestaltet wird, da sich ja auch genügend EG-konforme Ansatzpunkte für Förderungen finden lassen. Auf die Problematik der landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen wurde bereits hingewiesen. Die Arbeitsgruppe erwartet sich aus dem Grund des EG-Beitritts allein keine drastische Reduktion des Gesamtförderungsvolumens durch Subventionen.

5.3. Liberalisierung des Beschaffungswesens und der Finanzdienstleistungen

a) Auswirkungen durch die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens

Analysen für die EG-Staaten im Rahmen der Cecchini-Studie schätzen die Einsparungspotentiale kurzfristig auf 1 bis 2% und längerfristig auf 2 bis 4% der gesamten öffentlichen Auftragssumme. Vom BMfF in Auftrag gegebene Fallstudien und allgemeine Überlegungen weisen darauf hin, daß die genannten Werte für Österreich zu hoch liegen. Setzt man deshalb den jeweils niedrigsten für die EG-Staaten geschätzten Wert als Obergrenze an, ergibt sich für den öffentlichen Sektor insgesamt ein Einsparungspotential von kurzfristig bis zu 2 Mrd Schilling und langfristig bis zu 4 Mrd Schilling.

b) Auswirkungen durch die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen auf den Finanzschuldendienst

Nach dem Cecchini-Bericht werden im EG-Binnenmarkt durch die verstärkte Konkurrenz der Banken die Preise der Bankdienstleistungen um 10% sinken und das Zinsniveau von 0'5% (kurzfristig) bis 2% (langfristig). Der Beirat hält dieses Ergebnis für überzeichnet, hält jedoch Einsparungen bei der Finanzierung der Staatsschuld für den Bund von kurzfristig rund 1'5 Mrd Schilling und langfristig von bis zu 4 Mrd Schilling für möglich. Auch bei den Finanzschulden der Länder und Gemeinden werden sich deshalb Entlastungen ergeben.

5.4. Indirekte Auswirkungen eines EG-Beitritts

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung rechnet in einem makroökonomischen Simulationsmodell (1989) auf Grundlage des Cecchini-Berichts im Falle einer Teilnahme Österreichs am Europäischen Binnenmarkt mittelfristig (auf 6 Jahre) mit einem zusätzlichen realen Wachstum des BIP von 3'5% (kumuliert) unter der Annahme, daß die Nettokosten des Beitritts nicht durch fiskalische Maßnahmen finanziert werden. Wird eine fiskalische Kompensation vorgenommen, dann würde das zusätzliche Wachstum 2'5% (kumuliert) betragen. Im letzteren Fall würde sich nur ein durchschnittliches jährliches reales BIP-Wachstum von 0'4% ergeben. Bei einer 40% igen Abgabenquote und bei gegebenem BIP würde das EG-induzierte Abgabenmehreinnahmen von rund 3 Mrd Schilling jährlich bedeuten. Dadurch ergibt sich noch keine Kompensation der österreichischen Nettozahlerposition, aber doch eine budgetäre Entlastung.

6. UMWELT UND FINANZAUSGLEICH

Der wachsende Stellenwert der Umweltpolitik im allgemeinen und die steigende Bedeutung von fiskalischen Instrumenten in der umweltpolitischen Diskussion veranlaßten den Beirat, sich erstmals umfassend mit den Zusammenhängen zwischen Umweltpolitik und Finanzausgleich zu beschäftigen. In diesem Zusammenhang können grundsätzlich zwei Wirkungsmechanismen unterschieden werden:

— Umweltpolitische Maßnahmen, die mit Finanztransaktionen verbunden sind und Gebietskörperschaften betreffen, finden zwangsläufig im Finanzausgleich (i. w. S.) ihren Niederschlag, und die Effizienz solcher Maßnahmen ist nicht zuletzt von der geeigneten Positionierung des jeweiligen Instruments im Finanzausgleich abhängig.

— Neben den Auswirkungen umweltpolitischer Instrumente auf den Finanzausgleich lassen sich auch Wirkungen in die Gegenrichtung feststellen. Bereits vorhandene Abgabeninstrumente führen — wenn auch unter einem anderen Titel — zu einer Bepreisung von umweltbelastendem Verhalten. Gleichzeitig werden im Rahmen des Finanzausgleiches Kosten, die durch Umweltbelastungen entstehen, abgegolten, also umweltbelastendes Verhalten de facto subventioniert.

Bereits an dieser Stelle soll festgehalten werden, daß es bei den folgenden Ausführungen nicht um eine Bewertung von ökonomischen Instrumenten in der Umweltpolitik geht. Es geht vielmehr darum, wie aus Sicht des Finanzausgleichs solche Instrumente — wenn sie eingesetzt werden — zu behandeln wären, bzw welche ökologischen Effekte der Finanzausgleich i. w. S. bewirkt.

6.1. Transmissionsmechanismen zwischen Umweltpolitik und Finanzausgleich

6.1.1. Positionierung fiskalischer Instrumente der Umweltpolitik im Finanzausgleich

Die folgenden Überlegungen gehen vom Verursacher- bzw Geschädigtenprinzip aus. Diese Prinzipien der Umweltpolitik sollen im

Finanzausgleichssystem so mitberücksichtigt werden, daß der direkte Zusammenhang von ökologischen Problemen (Ressourcenverbrauch, Umweltverschmutzung, etc) und „Bepreisung" der externen Effekte gewährleistet ist.

Im wesentlichen geht es also bei der Positionierung umweltpolitischer Maßnahmen im Finanzausgleich darum, daß bei Umweltabgaben die Verursacher von externen Kosten diese abgelten und die daraus resultierenden Einnahmen jenen zukommen, die durch das „besteuerte" Verhalten belastet werden. Umgekehrt sollte die Finanzierung (Subventionierung) umweltschonender Investitionen durch die Gebietskörperschaften in Abhängigkeit vom Nutzenradius der betreffenden Einrichtung erfolgen.

Zur Berurteilung einzelner Umweltabgaben im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich wird hier der Versuch unternommen, einen Raster zu entwickeln, der die ökonomische und rechtliche Ausgestaltung solcher umweltpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf den Finanzausgleich ermöglicht. Der Zielsetzung der fiskalpolitischen Umweltmaßnahmen ist dabei Priorität zuzuordnen.

6.1.1.1. Ökonomische Aspekte

Bei der Eingliederung von Umweltabgaben in das Finanzausgleichssystem sind unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips, dh, wer verursacht die externen Kosten, bzw wer ist der Nutznießer von positiven externen Effekten und des Geschädigtenprinzips, dh, wer trägt die Kosten von Subventionen, folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Umweltabgaben

— Die Belastung ist mit ausreichender Treffsicherheit auf die Verursacher des zu besteuernden Verhaltens abzustellen.

- Umweltsubventionen

Auch wenn grundsätzlich am Verursacherprinzip festgehalten wird, gibt es Ausnahmebereiche, wo aus ökonomischen oder rechtlichen Gründen dieses nicht angewendet werden kann:

— Sanierung von Altanlagen
— rechtsgültige Betriebsanlagenehmigungen
— grenzüberschreitende Umweltverschmutzungen (z. B. Luftemissionen)

— Sanierung von belastetem Grundwasser
Förderungen nach dem Vorsorgeprinzip (z. B. ÖKO-Fonds)
Kommt es aus diesen Gründen zur Gewährung von Subventionen für umweltschonende oder -sanierende Maßnahmen, sind die Kosten von jenen Gebietskörperschaften (Subsidiaritätsprinzip) zu tragen, deren Bevölkerung Nutznießer der subventionierten Investion ist.

Neben diesen strukturellen Aspekten sind unter ökonomischen/fiskalischen Gesichtspunkten noch folgende Kriterien für die Beurteilung von Bedeutung:

- Zielsetzung des Instruments (ökologische Lenkungsfunktion versus fiskalische Aufkommensfunktion)
- Allokationswirkung einzelner Umweltabgaben und deren Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit indirekt auch auf den Finanzausgleich
- Verteilungswirkungen

6.1.1.2. Rechtliche Aspekte

Grundlagen der Abgabenkompetenz

Umweltabgaben können auf Grundlage der Abgabenerfindungsrechte sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene beschlossen werden, solange Lenkungsabgaben nicht so stark in eine fremde Materie einwirken, daß auch eine Grundlage für die Kompetenz zur Regelung der fremden Materie im Rahmen der allgemeinen Kompetenzverteilung erforderlich wird. Gemeinden haben im Bereich der Gebührenpolitik zT einen gewissen Spielraum.

Gleichartigkeitsverbot für Abgaben

Grundsätzlich ist dem Bundesgesetzgeber die gleichzeitige Heranziehung eines Steuergegenstandes für eine ausschließliche Bundesabgabe und eine gemeinschaftliche Bundesabgabe nicht gestattet. Seit 1988 (BGBl Nr 686/1988) ist jedoch — bis Ende 1992 — die gleichzeitige Erhebung von zwei oder mehreren (auch gleichartigen) Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand nebeneinander zulässig.

Der Landesgesetzgeber darf analog dazu die vom Bundesgesetzgeber beanspruchten Steuergegenstände ohne bundesgesetzliche Ermächtigung nicht berühren.

Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes

Bei ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik auf regionaler Ebene — jedoch nicht bei bundeseinheitlichen — entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem Ziel der Sicherung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und der möglichst unmittelbaren Umsetzung des Verursacher- und Geschädigtenprinzips, da regionale Umweltabgaben ein Abgehen von einheitlichen Produktionsbedingungen im gesamten Wirtschaftsgebiet bewirken können. Nach § 8 Abs 4 FVG dürfen Abgaben, die die Einheit des Wirtschafts-, Währungs- und Zollgebietes verletzen oder in ihrer Wirkung Zwischenzöllen oder sonstigen Verkehrsbeschränkungen gleichkommen, nicht erhoben werden.

6.1.2. Finanzausgleich als Instrument der Umweltpolitik

In diesem Zusammenhang geht es im wesentlichen um zwei Fragen:

— In welchem Umfang und in welcher Richtung beeinflussen Finanzausgleichsregelungen umweltrelevante Verhaltensweisen?
— Besteht eine Möglichkeit bzw soll der Finanzausgleich als umweltpolitisches Instrument eingesetzt werden?

Generell läßt sich festhalten, daß es eine ganze Reihe von Regelungen im Finanzausgleich gibt, die zwar nicht aus umweltpolitischen Überlegungen getroffen wurden, aber den Charakter umweltpolitischer Instrumente aufweisen. Da sie aufgrund anderer Zielsetzungen gestaltet wurden, erfüllen sie nur zum Teil die oben aufgelisteten Anforderungen an umweltpolitische Instrumente im Finanzausgleich. Es wird daher im Einzelfall zu überprüfen sein, ob eine Möglichkeit besteht, die tatsächliche Ausgestaltung solcher Regelungen an umweltpolitische Anforderungen heranzuführen.

Umweltabgaben im Verkehrsbereich

Die in diesem Bereich existierenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) und ausschließlichen Bundesab-

gaben (Straßenverkehrsbeitrag, Sonderabgabe auf Erdöl) weisen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zum Teil nur eine geringe ökologische Lenkungswirkung auf, obwohl sich ihre Besteuerungsobjekte grundsätzlich für umweltpolitische Zielsetzungen eignen würden. Mit der Normverbrauchsabgabe wurde erstmals eine Abgabe mit explizit ökologischer Zielsetzung eingeführt, Elemente des Tarifs dieser Steuer lassen jedoch eine geringe ökologische Wirkung erwarten.

Deponieabgaben

Bei der Deponieabgabe (Altlastenbeitrag laut Altlastensanierungsgesetz) handelt es sich um eine zweckgebundene ausschließliche Bundesabgabe zur Subventionierung der Altlastensanierung.

Bodenschutz

Die „Bodenschutzabgabe" wird auf Düngemittel eingehoben und fließt zweckgebunden dem Getreidewirtschaftsfonds (zur Finanzierung von Marktordnungsmaßnahmen) zu, der die Abgabe auch einhebt (Basis Marktordnungsgesetz). Die Erfahrung zeigt, daß sie sich als wirkungsvolles Lenkungsinstrument zur Reduzierung der Nutzung von Handelsdüngern erwiesen hat.

Neben diesen unter „Umweltabgaben" subsumierbaren Instrumenten gibt es im derzeitigen Finanzausgleich im weiteren Sinn, noch eine Reihe von Regelungen mit umweltpolitischer Relevanz, die im folgenden exemplarisch dargestellt werden:

— Betrachtet man die Bereitschaft von Gemeinden, Betriebsansiedlungen zu genehmigen, so zeigt sich, daß solche Ansiedelungen umso eher unterstützt und auch gefördert (Steuerstundungen, Subventionen) werden, je höher deren Nutzen im Vergleich zu deren externen Kosten (Umweltbelastung, Infrastrukturkosten) ist. Insgesamt besteht jedoch ein Zusammenhang zwischen der Bereitschaft, Betriebsansiedlungen zu ermöglichen, und den damit verbundenen Steuereinnahmen auf kommunaler Ebene.
— Die undifferenzierte Förderung von Infrastruktur-Einrichtungen (Verkehrswege, Ver- und Entsorgung) erhöht sich mit den Kosten für solche Einrichtungen. Dies unterstützt den Trend zu einer Subventionierung von Zweitwohnsitzen und Zersiedlungen.
— Umgekehrt sollten jedoch umweltrelevante interkommunale Infrastrukturmaßnahmen nach Maßgabe ihrer externen Effekte Gegenstand besonderer Förderung sein (z. B. Mülldeponien, Sondermüllverbrennungsanlagen).

Aufgrund der Tatsache, daß Finanzausgleichsregelungen über weite Strecken umweltrelevante Auswirkungen aufweisen, sollte bei der Diskussion über die Neugestaltung des Finanzausgleichs auf solche Auswirkungen geachtet werden.

Da umweltpolitische Grundsätze (Verursacher- und Geschädigtenprinzip) in Widerspruch zu finanzausgleichspolitischen Zielsetzungen geraten können, ist eine Antwort auf zwei Fragen zu suchen: Es ist zu klären, ob umweltpolitische Fragen innerhalb oder außerhalb des Finanzausgelichs zu lösen sind, und es ist ferner zu entscheiden, ob diese Lösungen entweder bundeseinheitlich zu regeln oder auf Landes- bzw Gemeindeebene (Förderungen, Gebühren, Beiträge, Lenkungssteuern) gelöst werden sollten.

6.2. Kommunale Gebühren und Umweltpolitik

6.2.1. Grundsätze und Praxis der kommunalen Gebührenpolitik

Gemeinden können für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen, die für Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, Gebühren einheben. Die Gebührenhöhe ist gemäß dem Äquivalenzprinzip so zu bemessen, daß der Ertrag die Kosten der Gemeinde für Errichtung, Betrieb und Erhaltung nicht überschreitet. Bei zahlreichen Gebühren ist ein unmittelbarer Bezug zu ökologischen Fragestellungen gegeben, insbesondere bei

— Müllgebühren,
— Wassergebühren und Wasseranschlußbeiträgen/gebühren,
— Abwassergebühren und Kanalanschlußbeiträgen/gebühren und
— Parkgebühren

Der Gebührenschuldner bezahlt durch die Entrichtung der Gebühr einen an den betriebswirtschaftlichen Kosten orientierten Preis für den Verbrauch von natürlichen Ressourcen bzw die Entsorgungsdienstleistung. Das Äquivalenzprinzip führt jedoch dazu, daß die Verwendung knapper Ressourcen bzw die mit der Entsorgung einhergehende Umweltbeeinträchtigung nicht entsprechend berücksichtigt wird.

Derzeit zeigt die Praxis der Gebührenpolitik tendentiell folgendes Bild:

— Die Kostendeckungsgrade liegen häufig weit unter 100%.

— Die Gebühr wird häufig nicht nach verbrauchsabhängigen Kriterien ermittelt.
— Qualitative Kriterien (z. B. Verschmutzungsgrad) fließen nicht in die Gebührenbemessung ein.

6.2.2. *Reformansätze für die kommunale Gebühren- bzw Abgabenpolitik*

Im Hinblick auf das Verursacherprinzip erscheint es zweckmäßig, die kommunale Gebühren-/Abgabenpolitik stärker in den Dienst einer umweltpolitischen Gesamtstrategie zu stellen. Ziel einer ökologieorientierten kommunalen Gebühren-/Abgabenpolitik wäre neben der Finanzierung der entsprechenden Infrastruktur (Errichtung, Erhaltung und Betreiben) vor allem die Beeinflussung des Verbraucherverhaltens in Richtung eines sparsamen Umganges mit natürlichen Ressourcen.

Konkret lassen sich aus diesen allgemeinen Zielsetzungen folgende Reformansätze ableiten:

— Die Gemeinden sollten die Gebühren grundsätzlich so kalkulieren, daß eine Unterdeckung der Kosten — zumindest in einem mittelfristigen Zeitraum — ausgeschlossen wird. Aus ökologischen Gesichtspunkten muß eine Praxis, über nicht kostendekkende Gebühren Betriebe oder private Haushalte (Stichwort: Zweitwohnsitzproblematik) zur Ansiedlung zu bewegen, als kontraproduktiv bezeichnet werden.

— Die Anlastung kommunaler Gebühren sollte sowohl nach den Kosten der Bereithaltung von Kapazität als auch nach verbrauchsabhängigen Kriterien erfolgen. Im Falle der Wassergebühren (eventuell auch bei Abwassergebühren) sollte der Bezug von Frischwasser und nicht etwa die Wohnungs- oder Betriebsgröße herangezogen werden. Analog dazu sollte sich die Müllgebühr grundsätzlich nach der Menge des Müllaufkommens unter Berücksichtigung der Kapazitätskosten richten (Gefäßgröße x Zahl der Entleerungen).

— Neben quantitativen Kriterien sollten aber auch qualitative Kriterien zur Anwendung gelangen (z. B. höhere Einheitssätze für besonders kontaminierte Abwässer).

— In jenen Fällen, in denen ein Wunsch nach Steuerung besteht — wie bei Vorliegen externer Effekte — sollten Abgabenlösungen angestrebt werden.

Die ersten drei Optionen (Kostendeckung, verbrauchs- und kapazitätsorientierte und qualitative Kriterien bei der Gebührenermittlung) stehen den Gemeinden derzeit weitgehend offen, da die entsprechenden Landesgesetze den Gemeinden bei der konkreten Methode der Gebührenkalkulation vielfach einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumen. Um den genannten Richtlinien in der Praxis der Gebührenkalkulation zum Durchbruch zu verhelfen, wären die betreffenden Landesgesetze entsprechend zu konkretisieren.

6.3. Zukünftige Entwicklungen

6.3.1. Grundsätze

Als übergeordneter Grundsatz sollte gelten, daß Umweltmaßnahmen (damit auch Abgaben) generell auf jener Gebietskörperschaftsebene ansetzen sollen, auf der das Umweltproblem auftritt. Dafür gibt es ökologische und politische Gründe.

Dieser Grundsatz führt dazu, Inputabgaben (z. B.: Abgaben auf andere Roh- und Einsatzstoffe etwa nach dem Modell des US Superfund) generell bundesweit und bundeseinheitlich zu gestalten, weil hier kein Lokalkonnex zwischen Emission und Immission gegeben ist.

Bei Emissionsabgaben wäre zu trennen:

— Abgaben auf Emissionen, die eher lokal eingegrenzte Effekte haben (Abfall, Sonderabfall, teilweise Wasser), wären lokal/regional zu gestalten.
— Abgaben auf Emissionen, die weitgestreute Immissionen verursachen — aber natürlich lokal verursacht werden — (z. B. Abgaben auf Luftemissionen aus stationären Anlagen), wären eher bundesweit zu gestalten.

Zu unterscheiden ist in dieser Diskussion zwischen dem Geltungsbereich einer Abgabe und einer mögichen lokalen Differenzierung der Abgabensätze. Eine Abgabe kann bundesweit eingeführt werden, doch kann eine lokale Festlegung der Abgabensätze (ausschließlich oder als Zuschlag zu bundeseinheitlichen Sätzen) möglicherweise sinnvoll sein. Ebenso ist bei dieser Diskussion ein mögliches Span-

nungsverhältnis zwischen Einfachheit der Erhebung (Vollzug) und ökologischer Effizienz zu beachten.

Nach diesen Grundsätzen wären unter Berücksichtigung von Nutzen- und Kostenradien bei bestehenden und in Diskussion befindlichen Umweltabgaben folgende Geltungsbereiche anzustreben:

bundeseinheitlich:

Mineralölsteuer, Altlastenbeitrag, Abgaben auf Produktionsmittel (z. B. Düngemittel); Energieabgabe, CO_2-Abgabe, Abwasserabgabe

lokal/regional:

Gebühren für kommunale Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Abfall, Parkraum), Abgabenzuschläge auf Luftemissionen aus stationären Anlagen, Bodenverbrauchsabgaben, Normverbrauchsabgabe, Kfz-Steuer.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß Regulierungen und Abgaben zT substitutive Instrumente sind.

6.3.2. Spezifische Umweltabgaben

Energieabgaben

Die internationale Diskussion ist am weitesten auf dem Gebiet der Energieabgaben fortgeschritten. Diese Abgaben werden vor allem aufgrund der weltweit wirksamen Klimaveränderungen diskutiert. Die EG-Kommission hat die Einführung einer kombinierten Energie- und CO_2-Abgabe vorgeschlagen. Im Zuge eines EG-Beitritts wird dieses Modell auch in Österreich zur Diskussion stehen. Dänemark und Schweden sowie Holland haben bereits Energieabgaben bzw CO_2-Abgaben eingeführt, in der Schweiz, Deutschland, Frankreich und anderen Ländern steht die Einführung zur Diskussion.

Da es sich bei den Klimaeffekten um weltweite Phänomene handelt, die zwar von der Verursachung, nicht jedoch von der Auswirkung her zu lokalisieren sind, empfiehlt sich besonders bei Energieabgaben ein rasches internationales Vorgehen. Die Klimakonferenz in Brasilien im Jahre 1992 soll hier Fortschritte bringen, obwohl der weltgrößte Energieverbraucher, die USA, bisher die Einführung von Energieabgaben ablehnt.

Da Energieabgaben ihre Umweltwirkung nur bei spürbaren Steuersätzen entfalten und der Energieverbrauch eine sehr breite Bemes-

sungsgrundlage darstellt, wird im Zusammenhang mit der Einführung oft eine mögliche Entlastung bei anderen Steuern oder Abgaben diskutiert, um die generelle Steuerquote nicht ansteigen zu lassen. Werden solche Kompensationsvorschläge als politisch notwendig erachtet, sind die Auswirkungen auf den Finanzausgleich zu beachten.

Abwasserabgabe

Am weitesten fortgeschritten ist in Österreich die inhaltliche und politische Vorarbeit im Bereich der Abwasserabgabe, die nach dem deutschen Modell gestaltet werden könnte. Erhoben werden soll die Abgabe auf eine Einheit Schmutzfracht, deren Inhaltsstoffe noch festzulegen und zu gewichten sind. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Frage der Behandlung der Indirekt-Einleiter, also von Industrie- und Gewerbebetrieben sowie anderen Einleitern in öffentliche Abwasserkanäle.

Wenn auch die Einleitung von Abwasser in Vorfluter ein lokal begrenzbares Phänomen ist, ist eine bundeseinheitliche Lösung anzustreben, doch könnten den Gemeinden (Abwasserverbände) zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden (Hebung der Sätze, Zuschläge, etc).

Kfz-Besteuerung

Derzeit werden in Österreich ein Umbau der auf dem Hubraum basierenden Kfz-Steuer in eine emissions- und umweltrelevante Kfz-Steuer und verschiedene Mautsysteme diskutiert.

7. DIAGONALER UND GRAUER FINANZAUSGLEICH

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften werden nicht ausschließlich im Finanzausgleich geregelt, sondern auch in anderen Gesetzen. Dazu kommt, daß zwischen den Gebietskörperschaften einerseits und anderen Trägern öffentlichen Rechts (Sozialversicherungsträger, Fonds, Kammern) vielfältige finanzielle Beziehungen bestehen, die den Finanzausgleich berühren und beeinflussen können. Es entstehen dadurch Effekte, die in der Literatur als „diagonaler" oder „grauer" Finanzausgleich beschrieben werden.

Als *„diagonaler Finanzausgleich"* werden finanzielle Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften einerseits und Selbstverwaltungsträgern (Fonds, Sozialversicherungsträgern) andererseits bezeichnet. Dabei geht es um zwei Aspekte. Zum einen kann durch Änderungen von Beitragssätzen (in der Sozialversicherung) oder durch Steueranteile für die Fonds das Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben beeinflußt werden. Es entstehen dadurch indirekte Mitfinanzierungen von Aufgaben anderer Gebietskörperschaften. Eine Gebietskörperschaft kann zu Lasten anderer ihren Haushalt entlasten. Zum anderen besteht eine Art von finanziellem „Verschiebebahnhof" (Smekal, Fink, 1990), der häufig die Aufgabendurchführung von der Finanzierung trennt.

Als *„grauer Finanzausgleich"* werden jene Bestimmungen bezeichnet, in denen außerhalb des Finanzausgleichs Regelungen über Kostentragungen und Mitfinanzierungen getroffen werden. Es entsteht dadurch ein ganzes Geflecht von finanziellen Beziehungen zwischen den einzelnen Trägern des öffentlichen Rechts, die als Ergänzung für eine Beurteilung des gesamten Finanzausgleichs notwendig sind, weil sie den gesamten Effekt nicht unerheblich modifizieren können.

Die Literatur kennt schließlich auch noch einen sogenannten „stillen" Finanzausgleich. Er entsteht dadurch, daß durch steuerpolitische Maßnahmen während einer Finanzausgleichsperiode sich das Steueraufkommen zwischen den Gebietskörperschaften verschieben kann, etwa wenn eine ausschließliche Bundesabgabe eingeführt wird, die die Bemessungsgrundlage gemeinschaftlicher Bundesabgaben schmälert. Dieser stille Finanzausgleich wird in einem anderen Abschnitt dieser Untersuchung analysiert.

In diesem Abschnitt werden die finanziellen Verflechtungen zwischen Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträgern und Fonds und ihr Zusammenhang mit dem Finanzausgleich untersucht. Neben einem globalen Überblick werden vier große Fonds (KRAZAF; Wasserwirtschafts- und Umweltfonds, Katastrophenfonds und der Familienlastenausgleichsfonds), die in einem besonders engen Zusammenhang mit dem Finanzausgleich stehen, näher dargestellt.

7.1. Einfluß der Bundesfonds auf den Finanzausgleich

Gegenwärtig sind in den Statistiken des öffentlichen Sektors 19 Fonds des Bundes erfaßt. Allerdings ist die Abgrenzung (Erfassung) willkürlich, weil z. B. der Filmförderungsfonds nicht enthalten ist. Besonders problematisch ist, daß lediglich die Bundesfonds, nicht aber auch die Landesfonds berücksichtigt werden können, weil für sie die entsprechenden Daten nicht vorhanden sind. Es wird dennoch versucht, einen sehr groben Überblick über die vielen Landesfonds zu geben.

Die Bundesfonds erzielten 1990 insgesamt Einnahmen von 40'0 Mrd Schilling (1989 41'7 Mrd Schilling). Ihre Gesamtausgaben betrugen 1990 insgesamt 40'5 Mrd Schilling (1989 34'2 Mrd Schilling). Der Großteil der Einnahmen der Fonds (mehr als die Hälfte) stammt aus Überweisungen von anderen Trägern öffentlichen Rechts, andererseits fließen mehr als 40% der Ausgaben der Fonds wieder an andere Träger öffentlichen Rechts (zurück). Das zeigt die enge Verflechtung zwischen Fonds und den anderen öffentlichen Haushalten.

Insgesamt erhielten die Fonds von anderen Trägern öffentlichen Rechts 1989 Transferzahlungen in Höhe von 22'3 Mrd Schilling, davon entfielen rund 6'5 Mrd Schilling auf Steueranteile. Ausserdem erhielt der Familienlastenausgleichsfonds, der im Bundeshaushalt voll integriert ist und nicht zu den Bundesfonds zählt 1989 12'4 Mrd Schilling aus Steueranteilen. Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben waren daher insgesamt durch die Fonds mit 18'9 Mrd Schilling betroffen. Neben den Steueranteilen fließen Transfers an die Fonds in Höhe von 22'6 Mrd Schilling (1989), wovon der Großteil vom Bund stammt (14'6 Mrd Schilling). Die Länder überwiesen 1989 3'5 Mrd Schilling, die Gemeinden 0'3 Mrd Schilling und die Sozialversicherungsträger 4'1 Mrd Schilling. Allerdings ist zuberücksichtigen, daß

Tabelle 12

Zahlungen zwischen Bundesfonds und und anderen Trägern öffentlichen Rechtes

Mill. Schilling
Zahlungen der Träger öffentlichen Rechtes an Bundesfonds

	Bund	Länder	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Summe
1980	3.388	2271	214	0	0	5.873
1981	3.539	2.349	226	0	0	6.114
1982	3.779	2.512	222	0	0	6.513
1983	6.074	2.528	242	0	0	8.844
1984	7.449	2.841	278	0	0	10.568
1985	7.970	2.766	293	0	0	11.029
1986	8.303	2.846	301	2.293	0	13.743
1987	7.475	3.068	310	2.508	0	13.361
1988	12.146	3.427	298	3.414	0	19.285
1989	14.641	3.515	313	4.090	16	22.575

Tabelle 13

Zahlungen der Bundesfonds an andere Träger öffentlichen Rechtes

	Bund	Länder	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Summe
1980	1.280	1.287	1.508	41	0	4.116
1981	3.804	1.385	1.644	44	0	6.877
1982	6.095	1.417	1.730	74	0	9.316
1983	4.959	1.682	2.014	85	0	8.740
1984	565	1.891	2.183	109	0	4.748
1985	3.011	2.201	2.599	142	0	7.953
1986	509	2.314	2.868	115	0	5.806
1987	1.998	2.446	3.088	115	0	7.647
1988	2.811	7.700	3.254	118	0	13.883
1989	261	4.225	3.803	136	0	8.425

Quelle: WIFO

die Anteile der Gemeinden an der Finanzierung des KRAZAF und des UWWF in Form von Steuervorweganteilen geleistet werden.

Die Fonds zahlten 1989 an die anderen Träger öffentlichen Rechts insgesamt 8'4 Mrd Schilling, wovon 0'3 Mrd Schilling an den Bund, 4'2 Mrd Schilling an die Länder und 3'8 Mrd Schilling an die Gemeinden gezahlt wurden. Aus dieser Gegenüberstellung der Ausga-

ben und Einnahmen der Fonds zeigt sich, daß der Bund mehr an die Fonds zahlt als er wieder zurückbekommt, die Gemeinden hingegen erzielen einen Überschuß, die Einnahmen/AusgabenRelation der Länder ist weitgehend ausgeglichen. Insgesamt ergibt sich aus den Salden, daß der Bund über die Fonds nicht unerheblich zur Finanzierung der Gemeindehaushalte beiträgt.

Nach diesem globalen Überblick erfolgt eine detaillierte Darstellung der vier großen Fonds (KRAZAF, Wasserwirtschaftsfonds, Katastrophenfonds und Familienlastenausgleichsfonds).

7.1.1. Der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds

Der Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds (KRAZAF) wies 1990 ein Volumen von gut 8'6 Mrd Schilling auf (1989 8'1 Mrd Schilling). Die Finanzierung dieses Fonds hat sich in den achtziger Jahren deutlich von den Gebietskörperschaften zu den Sozialversicherungsträgern verschoben. Sie erbringen jetzt rund die Hälfte der gesamten Fondseinnahmen, Anfang der achtziger Jahre waren es etwas mehr als 30%. Der Bund finanziert gegenwärtig rund 29% des KRAZAF (Anfang der achtziger Jahre waren es rund 38%). Auch der Anteil der Länder/Gemeinden an der Finanzierung sank spürbar.

Die Beiträge der Gebietskörperschaften stammen großteils aus Umsatzsteueranteilen, wobei jedoch lediglich der Gemeindeanteil vor Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf die Gebietskörperschaften abgezogen wird. Der Bund und die Länder zahlen ihre Anteile direkt. Insgesamt haben die Länder und Gemeinden 1989 1'65 Mill Schilling an den KRAZAF überwiesen, der Bund 2'38 Mill Schilling. Ab 1991 erfolgte eine Neuregelung. Sie sieht eine wesentliche Aufstockung der KRAZAF-Mittel vor.

Eine Aufgliederung der Ausgaben des KRAZAF nach den einzelnen Bundesländern zeigt, daß zwischen ihnen und den Beiträgen der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden nicht unerhebliche Abweichungen bestehen. Im Durchschnitt decken die Zahlungen der Länder und Gemeinden rund 20% der Ausgaben des KRAZAF. Für einzelne Bundesländer (Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark) ist dieser „Selbstfinanzierungsanteil" überdurchschnittlich hoch (rund 24%), für andere Länder liegt er hingegen merklich unter dem Durchschnitt. Das läßt auf eine gewisse Verschiebung zwischen Mittelaufkommen und -verwendung im Bereich der Länder/Gemeinden schließen. Dafür sind bedarfsorientierte Kriterien die Ursache.

Tabelle 14

Gesamte Mittelaufbringung des KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1991 (in Mill S)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[1]	1990[1]	1991[2]
BUND														
% USt	1.010	1.102	1.172	1.282	1.329	1.453	1.665	1.726	1.787	1.852	1.920	2.053	2.174	?
Zus. Mittel						100	140	210	230	250	250	250	250	250
Zus. Mittel											80	80	80	80
Nachz. Zweckz.														
Bund gesamt	1.010	1.102	1.172	1.282	1.329	1.553	1.804	1.936	2.017	2.102	2.250	2.383	2.504	?
SOZVS														
§ 4471 ASVG	811	868	925	991	1.075	1.119	1.175	1.233	1.289	1.350	2.035	2.707	2.812	?
Zus. Mittel						285	260	880	1.000	1.160	1.160	1.160	1.160	1.160
Zus. Mittel											220	220	320	320
SozVs gesamt	811	868	925	991	1.075	1.403	1.435	2.113	2.289	2.510	3.415	4.087	4.292	?
LÄNDER														
% USt	440	528	561	614	636	696	797	826	856	887	919	983	1.041	?
GEMEINDEN														
% USt	298	357	380	415	431	471	540	559	579	600	622	665	704	?
VERM. ERTR.	14	40	38	50	49	41	41	48	46	44	40	50	50	?
ALLE	2.573	2.895	3.077	3.352	3.520	4.164	4.617	5.482	5.787	6.143	7.246	8.168	8.591	?

[1]) Werte beruhen zumindest teilweise auf Schätzungen
[2]) Feststehende Beträge aufgrund der Gesetzeslage
Quelle: — VerbStBL/KRAZAF (1983, 1984, 1985, 1986, 1990), diverse Datenübersichten
— KRAZAFG BGBl Nr 454/1978, 119/1983, 215/1985, 281/1988 idF 70/1991, 232/1991
— Eigene Berechnungen

Tabelle 15

Gesamtleistungen der Länder und Gemeinden (nach Ländern) an den KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	25.174	3'4	30.151	3'4	32.036	3'4	35.018	3'4	35.526	3'3	38.783	3'3
K	51.187	6'9	61.129	6'9	65.243	6'9	71.574	7'0	74.954	7'0	81.504	7'0
NÖ	135.874	18'4	162.855	18'4	172.986	18'4	189.037	18'4	195.852	18'4	214.322	18'4
OÖ	118.427	16'1	142.325	16'1	151.411	16'1	165.758	16'1	175.602	16'5	192.283	16'5
S	40.253	5'5	48.297	5'5	51.294	5'4	56.029	5'4	63.062	5'9	68.706	5'9
St	114.515	15'5	137.183	15'5	145.973	15'5	159.617	15'5	162.485	15'2	177.454	15'2
T	52.597	7'1	63.020	7'1	67.674	7'2	73.856	7'2	81.894	7'7	89.520	7'7
V	26.807	3'6	32.206	3'6	34.548	3'7	37.421	3'6	43.181	4'0	47.348	4'0
W	173.731	23'5	207.512	23'5	220.311	23'4	240.846	23'4	234.416	22'0	256.521	22'0
Summe	738.555	100'0	884.678	100'0	941.476	100'0	1,029.156	100'0	1,066.972	100'0	1,166.441	100'0

Länder	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	44.469	3'3	45.868	3'3	51.160	3'6	49.000	3'3	51.130	3'3	54.577	3'3
K	93.459	7'0	96.430	7'0	101.851	7'1	103.594	7'0	107.721	7'0	114.710	7'0
NÖ	245.804	18'4	254.240	18'3	271.147	18'9	273.195	18'4	283.078	18'4	302.859	18'4
OÖ	219.510	16'4	227.930	16'5	241.158	16'8	243.464	16'4	253.265	16'4	270.830	16'4
S	79.085	5'9	82.344	5'9	84.169	5'9	88.260	5'9	91.771	5'9	98.001	6'0
St	203.743	15'2	210.204	15'2	225.241	15'7	224.433	15'1	234.021	15'2	249.007	15'1
T	102.505	7'7	106.647	7'7	111.521	7'8	114.189	7'7	118.885	7'7	126.019	7'7
V	54.050	4'1	56.085	4'0	58.023	4'0	60.288	4'0	62.693	4'1	67.509	4'1
W	293.989	22'0	305.829	22'1	290.783	20'2	330.881	22'2	339.234	22'0	363.186	22'0
Summe	1,336.614	100'0	1,385.577	100'0	1,435.053	100'0	1,487.304	100'0	1,541.798	100'0	1,646.698	100'0

Quelle: VerbStBL/KRAZAF (1984 und 1990)

7.1.2. Der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

Der Wasserwirtschaftsfonds wurde 1987 mit dem Umweltfonds zusammengelegt (seither Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds). Ausserdem hat dieser Fonds Aufgaben im Zuge der Altlastensanierung sowie Förderungen von Umweltschutzmaßnahmen im Ausland (Ostfonds) übertragen erhalten. Die Darstellung in dieser Studie beschränkt sich auf den (ursprünglichen) Wasserwirtschaftsfonds, weil ihm die größte Bedeutung im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich zukommt. Es bleiben daher im folgenden auch etwa die Überweisungen des Bundes aus den Einnahmen des Altlastenbeitrags (90% des Aufkommens, 1990 128 Mill Schilling) außer Betracht.

Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich ist von Bedeutung, daß sich der Wasserwirtschaftsfonds großteils aus Steueranteilen finanziert. Sie bringen mehr als die Hälfte der Einnahmen des Fonds, wobei der Anteil der Steuern langfristig rückläufig ist (Anfang der achtziger Jahre brachten die Steueranteile noch mehr als 60% der Fondseinnahmen, 1989 hingegen nur mehr 52%). Insgesamt flossen 1990 rund 3·8 Mrd Schilling aus Steueranteilen an den Fonds (1989 3·5 Mrd Schilling). Diese Einnahmen bestehen aus Anteilen an der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie am Wohnbauförderungsbeitrag und der Umsatzsteuer.

Der Wasserwirtschaftsfonds finanziert Anlagen zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Neben öffentlichen Investoren werden auch betriebliche Abwasserreinigungsanlagen gefördert. Die Förderung besteht in niedrig verzinsten Darlehen und/oder nicht rückzahlbaren Beiträgen. Die Mittel fließen innerhalb des öffentlichen Sektors ausschließlich den Gemeinden zu. Der Wasserwirtschaftsfonds erleichtert damit die Gemeindefinanzierung. Bund und Länder trugen durch den Verzicht auf Steueranteile zur Finanzierung der Gemeindeaufgaben im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung bei. Ab 1992 fällt der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung des Wasserwirtschaftsfonds zusammen mit einer Novelle des Wasserrechtsgesetzes, die sehr erhebliche finanzielle Anforderungen an die Gemeinden stellt.

Für die Gemeindehaushalte besteht der Vorteil in den Zinsersparnissen. Fast die Hälfte der Schulden der Gemeinden entfällt auf (niedrig) verzinste Darlehen des Wasserwirtschaftsfonds. Nimmt man als Ersparnis die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Zinssatz der Bundesschuld und dem Zinssatz der Darlehen des Wasserwirt-

Tabelle 16

Einnahmen des Wasserwirtschaftsfonds (in Mio öS)

	Budgetmittel	Bund	USt-Anteile Gemeinde	Land	Steueranteile*)	Rückflüsse aus Darlehen	Zinserträge u. sonst. Zuw.	Anleihen, Kredite	Insgesamt
1959	17'6	0'0	0'0	0'0	51'0	0'0	0'0	0'0	68'6
1960	14'0	0'0	0'0	0'0	56'0	0'0	0'0	0'0	70'0
1961	11'1	0'0	0'0	0'0	66'9	0'4	10'0	0'0	88'4
1962	14'5	0'0	0'0	0'0	74'2	1'6	4'0	0'0	94'3
1963	12'5	0'0	0'0	0'0	78'0	2'7	4'5	0'0	97'7
1964	15'3	0'0	0'0	0'0	88'2	6'2	4'1	0'0	113'8
1965	25'2	0'0	0'0	0'0	271'3	12'4	5'1	0'0	314'0
1966	27'6	0'0	0'0	0'0	307'2	22'0	6'3	0'0	363'1
1967	19'8	0'0	0'0	0'0	316'0	35'2	8'3	0'0	379'3
1968	37'0	0'0	0'0	0'0	317'5	58'9	10'9	150'0	574'3
1969	13'9	0'0	0'0	0'0	250'4	64'9	17'5	300'0	646'7
1970	17'5	0'0	0'0	0'0	501'3	105'3	38'5	350'0	1.012'6
1971	21'5	0'0	0'0	0'0	464'0	134'5	44'4	500'0	1.164'4
1972	66'7	0'0	0'0	0'0	538'8	155'5	62'6	600'0	1.423'6
1973	194'3	0'0	0'0	0'0	600'0	217'0	82'5	400'0	1.493'8
1974	281'5	0'0	0'0	0'0	737'9	276'8	92'5	150'0	1.538'7
1975	726'1	0'0	0'0	0'0	757'8	322'4	103'4	200'0	2.109'7
1976	415'9	0'0	0'0	0'0	818'2	432'7	141'5	1.000'0	2.808'3
1977	205'1	0'0	0'0	0'0	941'9	450'2	140'7	1.200'0	2.937'9
1978	184'6	0'0	148'7	219'8	1.057'1	546'6	180'6	900'0	3.237'4
1979	184'6	469'5	254'9	379'0	1.141'7	716'8	216'9	1.600'0	4.963'4
1980	170'1	523'4	283'7	421'8	1.332'6	858'2	290'1	200'0	4.079'9
1981	154'3	550'8	298'5	443'8	1.483'5	943'6	326'1	0'0	4.200'6
1982	154'3	586'1	317'7	472'3	1.530'4	1.072'3	304'8	1.500'0	5.937'9
1983	354'3	624'3	338'4	503'1	1.567'6	1.302'1	382'5	1.400'0	6.472'3
1984	160'0	724'4	392'7	583'7	1.668'0	1.308'9	362'1	1.500'0	6.699'8
1985	155'2	761'0	412'5	613'2	1.834'4	1.462'3	419'8	800'0	6.458'4
1986	147'4	779'9	422'9	628'5	1.961'9	1.546'2	563'7	0'0	6.050'5
1987	101'9	804'9	436'3	648'6	1.905'6	1.660'1	636'6	2.250'0	8.444'0
1988	101'85	680'87	352'42	539'7	1.885'49	1.741'76	654'76	1.550'0	7.506'85
1989	0'0	715'45	388'14	576'42	1.847'0	1.936'98	734'68	0'0	6.198'67
1990	0'0	763'33	414'11	614'99	2.082'86	2.054'54	824'24	600'0	7.354'07
Summe	4.005'65	7.983'95	4.460'97	6.644'91	28.534'75	19.449'08	6.673'68	17.150'0	94.902'99

*) aus Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Wohnbauförderungsbeitrag
Quelle: Ökofonds

schaftsfonds, dann dürfte die Zinsersparnis der Gemeinden jährlich insgesamt zwischen 2'5 Mrd Schilling und 3 Mrd Schilling betragen. Die Gemeinden der einzelnen Länder werden in unterschiedlichem Ausmaß vom Wasserwirtschaftsfonds finanziert. Die Gemeinden in flächengroßen Bundesländern erhalten, gemessen am Bevölkerungsanteil, einen überproportionalen Anteil an den Förderungen des Wasserwirtschaftsfonds zu Lasten der Gemeinden in flächenkleinen Ländern (einschließlich Wien). Es scheint, daß der Wasserwirtschaftsfonds damit eine Ausgleichsfunktion innerhalb der Länder ausübt.

7.1.3. Der Katastrophenfonds

Der Katastrophenfonds wird durch Anteile am Bruttoaufkommen von Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer I finanziert. Es werden 2'29% des Aufkommens dieser Steuern (nach Abzug des Abgeltungsbetrages an den FLAF) an den Katastrophenfonds überwiesen. 1990 betrugen diese Überweisungen 3'3 Mrd Schilling. Dadurch finanzieren Bund, Länder und Gemeinden im Ausmaß ihrer prozentuellen Anteile aus diesen Steuern den Katastrophenfonds. Der Bund bringt rund 58% auf, die Länder 23% und die Gemeinden rund 19%.

Der Großteil der Mittel des Katastrophenfonds verbleibt im Bundeshaushalt und dient vorwiegend der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Wildbachverbauung und für Lawinenschutzbauten. 1990 wurden dafür im Bundeshaushalt (Titel 608) 1'36 Mrd Schilling verwendet. Ferner werden auch im Bereich „Straßen" Mittel aus dem Katastrophenfonds ausgegeben, auch die Bundesbahn erhält Mittel aus dem Katastrophenfonds. Die Länder bekommen nach dem Katastrophenfondsgesetz 9% der vom Katastrophenfonds bereitgestellten Mittel zur Abgeltung von Katastrophenschäden und für die Beschaffung von Einsatzgeräten für die Feuerwehr, die Gemeinden 7% für Katastrophenschäden.

In der Vergangenheit waren die Einnahmen des Fonds meist größer als seine Ausgaben. Die Reservemittel des Katastrophenfonds wurde daher mehrfach zur (Mit)Finanzierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds herangezogen. Insgesamt hat der Katastrophenfonds an den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds — ausschließlich für den Umweltteil — zwischen 1984 und 1989 1'6 Mrd Schilling

überwiesen. Diese Transfers zwischen den Fonds zeigen aber auch, wie verzweigt das Geflecht der Überweisungen zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts bereits ist.

7.1.4. Der Familienlastenausgleichsfonds

Am Beispiel des Familienlastenausgleichfonds lassen sich die Wirkungen des diagonalen Finanzausgleichs deutlich beschreiben.

Die Zusammenhänge zwischen dem Familienlastenausgleichsfonds und dem Finanzausgleich sind sowohl durch den Abgeltungsbetrag als auch den Anteil am Aufkommen an Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer I gegeben. Dieser Steueranteil von 2'29% des Aufkommens kommt zu rund 63% vom Bund, zu knapp 20% von den Ländern und zu 17% von den Gemeinden. 1991 wurde dieser Anteil zur Entlastung des Bundeshaushaltes und zur Finanzierung des KRAZAF vorübergehend ausgesetzt.

Viel größeren finanziellen Einfluß hat der Abgeltungsbetrag von 9'5 Mrd Schilling. Er wird im Verhältnis 3:1 vom Aufkommen an Lohnsteuer- und Einkommensteuer abgezogen. Dieser Aufteilungsschlüssel entspricht heute nicht mehr dem Verhältnis des Aufkommens an Lohnsteuer und Einkommensteuer. Das Verhältnis von 4:1 würde der gegenwärtigen Entwicklung besser entsprechen. Das würde aber bedeuten, daß von den Lohnsteuereinnahmen nicht wie jetzt, 7'125 Mrd Schilling abgezogen werden müßten, sondern 7'6 Mrd Schilling und vom Einkommensteueraufkommen nicht wie jetzt 2'375 Mrd Schilling sondern 1'9 Mrd Schilling. Da Länder und Gemeinden an der Einkommensteuer prozentuell stärker beteiligt sind als an der Lohnsteuer, finanzieren sie nach dem jetzigen Aufteilungsverhältnis überdurchschnittlich den Abgeltungsbetrag und damit den Familienlastenausgleichsfonds.

Als Anfang der achtziger Jahre die Reserven des FLAF zunehmend geringer wurden, kam es zu einer Erhöhung des Abgeltungsbetrages von damals 7'2 Mrd Schilling auf 10'5 Mrd Schilling. Länder und Gemeinden haben durch diese Erhöhung zusätzlich zur Finanzierung des FLAF beigetragen. Diese Erhöhung war notwendig geworden, weil der Bund vorher (in zwei Etappen) den Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds von ursprünglich 6% auf 4'5% senkte. Diese 1'5 Prozentpunkte wurden zur Finanzierung der Pensionsversicherung verwendet, wodurch der Bund bei den Bundesbeiträgen zur

Tabelle 17

Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds (Mill. S)

	Dienstgeberbeitrag	Steueranteile	Abgeltungen	Beitrag L u. Fw	Beitrag Länder	Rückgez. Unterhaltsvorsch.	Entnahme Reservefonds	Summe
1973	10.978	986	—	67	125	0	0	12.106
1974	12.902	1.178	—	66	128	0	0	14.274
1975	14.382	1.175	—	66	128	0	0	15.751
1976	15.857	1.258	—	66	128	0	0	17.309
1977	17.623	1.441	—	73	128	25	0	19.290
1978	16.904	1.606	6.780	74	128	52	968	26.512
1979	17.857	1.727	7.232	73	128	83	1.222	28.322
1980	19.299	1.940	7.232	77	128	92	496	29.194
1981	18.737	2.188	7.232	94	128	103	3.136	31.618
1982	19.375	2.225	7.232	88	128	189	4.789	34.026
1983	19.924	2.275	7.232	91	128	157	4.507	34.314
1984	20.924	2.425	10.500	88	128	218	0	34.283
1985	22.098	2.705	10.500	89	144	228	0	35.764
1986	23.479	2.899	10.500	89	136	245	0	37.348
1987	24.523	2.866	9.500	89	136	259	1.367	38.740
1988	25.300	3.083	9.500	89	136	267	588	38.963
1989	27.141	2.913	9.500	88	136	284	0	40.062
1990	29.544	3.337	9.500	86	136	322	0	42.925
1991 VA	31.140	0	9.500	91	136	300	1.898	43.065
1992 VA	33.647	4.101	9.500	91	136	340	27	47.842

Pensionsversicherung Einsparungen erzielte und den Bundeshaushalt entlastete. Indirekt haben daher Länder und Gemeinden durch diese Umschichtung zur Finanzierung der Pensionen und damit auch zu einer Verringerung des Budgetdefizits des Bundes Mitte der achtziger Jahre beigetragen. Länder und Gemeinden finanzieren indirekt somit die Familienförderung, aber auch die Pensionsversicherung mit.

Bei den Ausgaben sind Zusammenhänge zwischen den Haushalten der Länder und Gemeinden einerseits und dem Familienlastenausgleichsfonds geringer. Allenfalls könnten Fahrpreisersätze an sonstige öffentlich rechtliche Körperschaften im Rahmen der Schülerfreifahrten eine gewisse Entlastung einzelner Landes- oder Gemeindehaushalte bringen.

7.2. Landesfonds

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Landesfonds bisher unzureichend erfaßt sind. Das ÖSTAT hat für 1989 erstmals den Versuch unternommen, Daten über diese Fonds von den Ländern zu erhalten. Es wurden insgesamt für 1989 61 Fonds (ohne Wien) vom Zentralamt ermittelt. Aus verschiedenen Unterlagen läßt sich jedoch vermuten, daß die Landesfonds nicht vollständig erfaßt werden konnten.

Für das Jahr 1989 weisen diese Landesfonds ein Ausgabenvolumen von 3·8 Mrd Schilling aus. Die Einnahmen beliefen sich insgesamt auf 4·4 Mrd Schilling. Die Tätigkeitsbereiche dieser Fonds sind weit gestreut. Sie reichen von der Wohnbauförderung über die Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen (Schulbauten, Krankenhäuser, Abwasserbeseitigungsanlagen etc.) bis zur Wirtschaftsförderung sowie den Ausgleich von Pensionszahlungen an Gemeindehaushalte.

Die Landesfonds erhalten Zuschüsse aus den Landeshaushalten (1989 1·15 Mrd Schilling) und auch die Gemeinden haben für einzelne Fonds Beiträge zu leisten. Schließlich werden in einzelnen Fällen auch Bedarfszuweisungsmittel über die Landesfonds an die Gemeinden weitergeleitet (etwa im niederösterreichischen Wasserwirtschaftsfonds). Gerade diese Regelungen zeigen aber, daß die Landesfonds auch eng mit dem Finanzausgleich verknüpft sind und vielfach eine Art „finanzieller Drehscheibe" bilden.

Viele Landesfonds gewähren Darlehen zu begünstigten Zinssätzen, insbesondere für den Wohnbau aber auch den Schulbau und Abwas-

seranlagen. Einige Fonds haben die Aufgabe Abgangsdeckungen vorzunehmen oder einen Ausgleich in den Pensionszahlungen der Gemeinden für ihre Bediensteten. In vielen Fällen stellen die Landesfonds daher ein Bindeglied in den finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden dar.

7.3. Sozialversicherungsbeiträge und Finanzausgleich

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungsträgern betreffen den Finanzausgleich sowohl in der Verteilung der Steuereinnahmen als auch den Ausgaben. Bei den Einnahmen besteht ein enger Zusammenhang zwischen den (Veränderungen der) Sozialversicherungsbeiträgen und den Steuern. Die Sozialversicherungsbeiträge verringern als Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten die Bemessungsgrundlage der einkommensabhängigen Steuern und damit das Aufkommen von gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Durch Veränderungen der Beitragssätze und der (jährlichen) Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlagen ergeben sich Effekte eines „diagonalen" Finanzausgleichs. Sie bestehen darin, daß sich der Bund durch höhere Beitragseinnahmen der Pensionsversicherungsträger bei den Bundesbeiträgen entlastet, wogegen Länder und Gemeinden indirekt zur Finanzierung der Pensionen beitragen müssen.

Ein ähnlicher „diagonaler" Effekt ergibt sich in der Arbeitslosenversicherung. Bei einer Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge haben die Länder und Gemeinden im Verhältnis ihrer Ertragsanteile die daraus entstehenden Einnahmenausfälle an einkommensabhängigen Steuern mitzutragen, wodurch sich ebenfalls eine indirekte Mitfinanzierung der Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ergibt. Der Bund wird dadurch allerdings nicht entlastet.

Neben den Beiträgen besteht ein umfangreiches Geflecht von Transfers zwischen dem Bund und den Sozialversicherungsträgern. Das reicht von der (teilweisen) Finanzierung der Untersuchungen im Rahmen des Mutter-Kind-Passes bis zu Zahlungen aus den Einnahmen aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen an die Pensionsversicherung. Auffallend ist, daß teilweise zwischen verschiedenen zweckgebundenen Gebarungen Transferzahlungen abgewickelt werden (etwa zwischen Familienlastenausgleichsfonds und Arbeitslosenversicherung).

7.4. Zusammenfassender Überblick über die Transfers zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts

Zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts bestehen weit gespannte, finanzielle Verflechtungen, die nicht selten zu Doppelzählungen führen. Insgesamt beliefen sich die Transfers zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts im Jahre 1989 auf rund 183 Mrd Schilling (in diesem Betrag sind die Ertragsanteile nicht enthalten, wohl aber die Überweisungen an Wohnbauförderungsmitteln). Diese Zahlungen entsprechen rund 15% der Gesamtausgaben des öf-

Tabelle 18

Transferausgaben der Träger öffentlichen Rechtes
(Laufende Transfers + Kapitaltransfers) in Mio Schilling

1980

Transfers an:	Transferzahlungen von: Bund	Ländern	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Fonds	Summe
Bund	0	525	715	226	11	1.280	2.757
Länder	23.342	34	4.588	1	0	1.287	29.252
Gemeinden	1.571	3.026	2.000	0	0	1.508	8.105
SV-Träger	24.815	39	1	0	39	41	24.935
Kammern	523	835	5	4	0	0	1.367
Fonds	3.388	2.271	214	0	0	0	5.873
Summe	*53.639*	*6.730*	*7.523*	*231*	*50*	*4.116*	*72.289*

1989

Transfers an:	Transferzahlungen von: Bund	Ländern	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Fonds	Summe
Bund	0	1.331	295	380	23	261	2.290
Länder	53.165	56	7.785	0	0	4.225	65.231
Gemeinden	3.239	5.284	2.984	0	0	3.803	15.274
SV-Träger	60.667	54	2	13.551	63	136	74.473
Kammern	858	1.277	8	8	0	0	2.151
Fonds	14.641	3.515	313	4.090	16	810	23.385
Summe	*132.570*	*11.517*	*11.351*	*18.029*	*102*	*9.235*	*182.804*

Quelle: WIFO

fentlichen Sektors. 1980 betrugen diese Transfers 72 Mrd Schilling, ds 11% der Gesamtausgaben. Die finanziellen Verflechtungen innerhalb des öffentlichen Sektors haben daher in den achtziger Jahren merklich zugenommen, wobei nochmals darauf hingewiesen werden muß, daß nur ein Teil dieser finanziellen Ströme im Finanzausgleich geregelt ist.

Mehr als zwei Drittel der Transfers trägt der Bund. Er finanziert damit zu einem erheblichen Teil die anderen Träger öffentlichen Rechts. Stark abhängig von Transferzahlungen sind die Länder. Sie finanzieren mehr als 40% ihrer Ausgaben durch Transfers, wobei ein erheblicher Teil zweckgebunden ist, sodaß der finanzielle Gestaltungsspielraum der Länder langfristig stark abnimmt.

Neben den Ländern sind die Sozialversicherungsträger die wichtigsten Empfänger von Transfers. Sie decken fast ein Viertel ihrer Ausgaben, Anfang der achtziger Jahre waren es erst 19%. Die Gemeinden sind weniger von den Transferzahlungen anderer Rechtsträger abhängig. Sie finanzieren nur rund 8% ihrer Ausgaben, wobei dieser Anteil in den achtziger Jahren weitgehend unverändert geblieben ist. Insgesamt zeigt sich, daß die Abhängigkeit einzelner Rechtsträger von den Transfers merklich zunimmt. Das bedeutet, Aufgabenerfüllung und Finanzierung klaffen zunehmend auseinander.

ANHANG

Ausgewählte Langfassungen

Im Anhang werden ausgewählte „Langfassungen" wiedergegeben, für die nicht der Beirat, sondern einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe „Budgetpolitik" oder Gruppen von Autoren individuell verantwortlich zeichnen. Diese Beiträge sind eine Auswahl jener Materialien, die der Arbeitsgruppe zur Abfassung des gemeinsam erarbeiteten ersten Teiles vorlagen. Im Rahmen der Platzrestriktion wurden vor allem Arbeiten ausgewählt, die aufgrund des empirischen Materials und/oder der vorgetragenen Aspekte der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

1. **Finanzausgleich im internationalen Vergleich**
   Eduard Fleischmann — Gabi Herbeck — Erhard Moser
2. **Ansätze zu einer Reform des horizontalen Finanzausgleichs**
   Manfried Gantner — Johann Eibl — Roland Mittendorfer — Jutta Santeler
3. **Die Landesumlage**
   Dietmar Pilz
4. **Entschärfung der Stufengrenzen beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel**
   Bertram Hüttner
5. **Kostentragungsbestimmungen im Finanzausgleich**
   Bertram Hüttner
6. **Die Auswirkungen eines EG-Beitritts im Bereich der indirekten Steuern**
   Erhard Moser
7. **Einnahmen- und Ausgabenströme des Wasserwirtschaftsfonds**
   Bruno Roßmann
8. **Der Katastrophenfonds**
   Dietmar Pilz
9. **Der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds**
   Andreas Altmann — Manfred Lödl

INHALTSÜBERSICHT

1. **Finanzausgleich im internationalen Vergleich**
Eduard Fleischmann — Gabi Herbeck — Erhard Moser ... 105

1.1. Bundesrepublik Deutschland ... 105
1.1.1. Grundzüge der Finanzverfassung ... 105
1.1.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften ... 106
1.1.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften ... 107
1.1.4. Kompetenzverteilung bei der Besteuerung ... 108
1.1.5. Regionale Verteilung der Gemeinschaftssteuern und der Finanzzuweisungen ... 110

1.2. Schweiz ... 110
1.2.1. Grundzüge der Finanzverfassung ... 107
1.2.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften ... 111
1.2.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften und Kompetenzverteilung bei der Besteuerung ... 112

1.3. USA ... 114
1.3.1. Grundzüge der Finanzverfassung ... 114
1.3.2. Einnahmen der Gebietskörperschaften ... 115
1.3.3. Ausgaben der Gebietskörperschaften ... 117
1.3.4. Trends in der längerfristigen Budgetentwicklung ... 117

1.4. Kanada ... 118
1.4.1. Grundstruktur der Finanzverfassung ... 118
1.4.2. Einnahmen der Gebietskörperschaften ... 120
1.4.3. Ausgaben der Gebietskörperschaften ... 120
1.4.4. Trends in der längerfristigen Budgetentwicklung ... 121

1.5. Dänemark ... 122
1.5.1. Grundzüge der Finanzverfassung ... 122
1.5.2. Einnahmen der Gebietskörperschaften ... 123
1.5.3. Ausgaben der Gebietskörperschaften ... 124
1.5.4. Trends in der längerfristigen Budgetentwicklung ... 125

1.6. Frankreich ... 126
1.6.1. Grundzüge der Finanzverfassung ... 126
1.6.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften ... 127
1.6.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften ... 128

1.6.3.1. Steuereinnahmen ... 128
1.6.3.2. Transfers ... 129
1.6.3.3. Kredite ... 130
1.6.4. Gegenwärtige Situation ... 130

1.7. Italien ... 131
1.7.1 Grundzüge der Finanzverfassung ... 131
1.7.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften ... 131
1.7.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften und Kompetenzverteilung bei der Besteuerung ... 132
1.7.4. Finanzielle Beziehungen zwischen Zentralstaat und Regionalkörperschaften ... 133

2. **Ansätze zu einer Reform des horizontalen Finanzausgleichs**
Manfried Gantner — Johann Fibl — Roland Mittendorfer — Jutta Santeler ... 135
2.1. Aufkommensprinzip ... 136
2.2. Bedarfsprinzip ... 137
2.3. Ansätze zu einer Reform des Gemeindefinanzausgleichs ... 137

3. **Die Landesumlage**
Dietmar Pilz ... 143
3.1. Historische Entwicklung ... 143
3.2. Entwicklung der Landesumlage ... 144
3.2.1. Verfassungsrechtliche Grundlage ... 144
3.2.2. Die Entwicklung seit 1953 ... 144
3.3. Landesumlage — Steuerfalle ... 146

4. **Entschärfung der Stufengrenzen beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel**
Bertram Hüttner ... 153
4.1. Problemstellung ... 153
4.2. Vorschläge ... 153

5. **Kostentragungsbestimmungen im Finanzausgleich**
Bertram Hüttner ... 155
5.1. Grundsatz der eigenen Kostentragung, Abweichungen . 155
5.2. Kostentragung in der mittelbaren Bundesverwaltung und in der Auftragsverwaltung des Bundes ... 156
5.3. Tragung des Aufwandes für Ausgleichszulagen ... 156
5.4. Ersatz von Besoldungskosten für die Landeslehrer ... 157

6. Die Auswirkungen eines EG-Beitritts im Bereich der indirekten Steuern
Erhard Moser 161

6.1. Einleitung 161
6.2. Harmonisierungsstand bei den indirekten Steuern 162
6.2.1. Mehrwertsteuer 162
6.2.2. Verbrauchsteuern 164
6.2.3. Verkehrsteuern 165
6.2.4. Sonstige Steuern und Abgaben 166
6.3. Unterschiede zwischen der österreichischen Rechtslage und dem Gemeinschaftsrecht 167
6.4. Auswirkungen einer Steuerangleichung auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte 169
6.5. Zusammenfassung 172
ANHANG: Die Beschlüsse des ECOFIN-RATES im Detail 173
Mehrwertsteuer 173
1. Steuersätze
2. Besteuerungsstruktur
3. Sonderregelungen in der Übergangsphase
Verbrauchsteuern 175
1. Allgemeine Regelungen
2. Steuersätze

7. Einnahmen- und Ausgabenströme des Wasserwirtschaftsfonds
Bruno Roßmann 177

7.1. Einleitung 177
7.2. Die Einnahmenströme des WWF 178
7.3. Die Ausgabenströme des WWF 179
7.4. Wasserwirtschaftsfonds und Finanzausgleich 185
7.5. Änderungen durch die Finanzausgleichsnovelle 1991 .. 186

8. Der Katastrophenfonds
Dietmar Pilz 187

8.1. Rechtliche Grundlagen 187
8.2. Feststellungen zu den einzelnen Bestimmungen des Katastrophenfondsgesetzes 187
8.3. Feststellungen zur Gebarung des Katastrophenfonds .. 189
8.4. Feststellungen zur Organisation 193
8.5. Schlußbemerkungen 194

9. **Der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds**
Andreas Altmann — Manfred Lödl 197
9.1. Das Krankenanstaltswesen in Österreich 197
9.1.1. Rechtliche Grundlagen 197
9.1.2. Finanzierung 197
9.2. Der KRAZAF 198
9.2.1. Rechtsgrundlage und Entwicklung 198
9.2.2. Organisation und Aufgaben 200
9.2.3. Mittelaufbringung 201
9.2.3.1. Beiträge des Bundes 208
9.2.3.2. Beiträge der sozialen Krankenversicherung ... 208
9.2.3.3. Beiträge der Länder 210
9.2.3.4. Beiträge der Gemeinden 212
9.2.3.5. Sonstige Quellen (Vermögenserträge) 220
9.2.4. Mittelverteilung 220
9.2.4.1. Vorweganteile 221
9.2.4.2. Länderquoten 221
9.2.4.3. Mittel für Großgeräte und Planungsarbeit 223
9.2.4.4. Mittel für Strukturreformen 223
9.2.4.5. Mittel für Finanzierung 224

1. FINANZAUSGLEICH IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Eduard Fleischmann — Gabi Herbeck — Erhard Moser

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, die wesentlichen finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in 7 ausgewählten OECD-Staaten (BRD, Frankreich, Italien, Schweiz, Dänemark, USA, Kanada) in knapper und vergleichbarer Form zu präsentieren. Es kann hier nicht Aufgabe sein, für diese Länder detaillierte Einzelanalysen vorzulegen, vielmehr wird versucht, die charakteristischen Merkmale der nationalen Finanzausgleichs-Systeme herauszuarbeiten. Zugleich gibt die Darstellung Gelegenheit, das österreichische Finanzausgleichs-System nicht nur besser und bewußter zu verstehen, sie dient auch der Entdeckung von Neuigkeiten.

Die folgenden Ausführungen sind vorwiegend deskriptiver Natur und bauen zT auf den nationalen administrativen Budgets, zT auf der internationalen Statistik des Internationalen Währungsfonds (GFS) auf. Es werden die relevanten finanzverfassungsrechtlichen Regelungen, die Ausgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen, die Verteilung der Einnahmen und ergänzende Methoden der horizontalen Verteilung dargestellt[1]).

1.1. Bundesrepublik Deutschland

1.1.1. Grundzüge der Finanzverfassung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein aus 11 Ländern (1989) und etwa 8500 Gemeinden bestehender Bundesstaat.

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft formell selbständig und voneinander unabhängig. Sowohl der Bund als auch die Länder sollen gemäß Grundgesetz ihre Aufgaben soweit wie möglich aus eigenen Mitteln erfüllen. Im Grundgesetz ist allerdings auch die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Finanzpolitik verankert. Dadurch wird der Grundsatz der strikten Haushaltstrennung zwischen Bund und Ländern durchbrochen. Der Bund ist verpflichtet,

[1]) Ein ausführlicher Tabellenteil findet sich in Teil 3 der Kurzfassung.

die Hälfte der Kosten der Länder für den Hochschulbau und die Wirtschaftsverbesserung sowie mindestens die Hälfte für die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes beizutragen (Gemeinschaftsaufgaben). Darüberhinaus hat der Bund den Ländern auch Finanzhilfen zu gewähren, um eine Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichtes abzuwehren und Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft zu verringern.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern ist im Grundgesetz nicht abschließend geregelt. Sie ist daher flexibel. Zu den ausschließlichen Aufgaben des Bundes gehören die auswärtigen Angelegenheiten, die Verteidigung sowie das Post- und Fernmeldewesen. Ansonsten gilt grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip. Die untergeordneten Ebenen sind zu Aufgaben befugt, solange und soweit sie nicht höheren Ebenen zugewiesen bzw. von ihnen wahrgenommen werden.

Im Steuersystem ist zwischen Steuergesetzgebung, Vereinnahmung des Steueraufkommens und Steuerverwaltung zu unterscheiden. Alle drei Kompetenzen sind auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Es herrscht der Grundsatz der Einheitlichkeit (Uniformität) der Steuern. Nur wenige quantitativ unbedeutende Steuern können vom Bund und von den Ländern allein geregelt werden. Drei Viertel des Steueraufkommens wird von den Gebietskörperschaften gemeinsam geregelt und verteilt. Die Gemeinden haben kein eigenes Recht zur Steuergesetzgebung. Neben dem vertikalen ist auch ein horizontaler Finanzausgleich institutionalisiert. Die unterschiedliche Finanzkraft der Länder soll „angemessen" ausgeglichen werden. Finanzstarke Länder leisten Ausgleichsbeiträge und der Bund erbringt Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder.

1.1.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften

Die Gesamtausgaben (bereinigt) aller öffentlichen Haushalte (Gebietskörperschaften, Sozialversicherung und sonstige öffentliche Haushalte) betrugen im Jahr 1980 rund 48'3% des BIP. Bis 1988 gingen sie auf 46'6% des BIP zurück. Eine ähnliche Entwicklung weisen auch die Ausgaben der Gebietskörperschaften auf: 1980 belief sich die Ausgabenquote der drei Ebenen auf 33'2%, 1988 auf 30'1%.

Das Gewicht der einzelnen Gebietskörperschaften ist allerdings sehr verschieden: 45% der Ausgaben entfallen auf den Bund, etwa

35% auf die Länder und nur rund 20% auf die Gemeinden. Dieses Verteilungsmuster blieb über die Jahre konstant.

Bei der Verteilung der Ausgaben nach Aufgabenbereichen treten typische Schwerpunkte der einzelnen Verwaltungsebenen nur vereinzelt auf. Verteidigungsausgaben und Ausgaben für auswärtige Angelegenheiten konzentrieren sich gänzlich auf Bundesebene. Von den Sozialausgaben entfallen etwa zwei Drittel auf den Bund. Weiters ist der Bund auch wichtigster Träger der Subventionen an Wirtschaftsunternehmen. Das Bildungswesen stellt hingegen die Domäne der Länder dar. Die Ausgaben für den Hochschulbereich werden fast ausschließlich von ihnen getragen. Die Ausgaben für Schulen werden auf Länder und Gemeinden im Verhältnis 2:1 geteilt. Die Ausgaben für Gesundheit, Sport und Erholung fallen zu 70% bei den Gemeinden an, während die Ausgaben für Straßen zu gleichen Teilen auf die drei Ebenen verteilt sind.

1.1.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften

Parallel zu den Ausgaben gingen auch die Einnahmen in Relation zum BIP zurück. 1980 betrug die Steuerquote 24'6%, 1988 23'7%.

Hinsichtlich der (bereinigten) Einnahmenstruktur der Gebietskörperschaften entfallen etwa 80% auf Steuern, 10% auf Gebühren und Engelte und 10% auf sonstige Einnahmen. Von den Steuereinnahmen entfallen wiederum etwa 11% auf ausschließliche Bundessteuern, 5% auf Länder- und 8% auf Gemeindesteuern (inklusive Gewerbesteuer). Der allergrößte Teil, nämlich rund 75%, entfällt auf Gemeinschaftssteuern. Sie erbringen bei den Ländern fast 90% der gesamten Steuereinnahmen, beim Bund fast 80%, bei den Gemeinden hingegen nur 40%.

In der Struktur der Einnahmen gibt es bei den einzelnen Ebenen erhebliche Unterschiede. Für den Bund bilden die Steuern die bei weitem wichtigste Einnahmenquelle. Nahezu 95% der Einnahmen entfallen auf Steuern. Die restlichen Einnahmen stammen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinsen, Vermögensveräußerungen und sonstigen Einnahmen.

Im Vergleich zum Bund sind bei den Ländern die Steuereinnahmen weniger bedeutend. Wichtig sind die Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften. Diese machen mehr als 15% von den Gesamteinnahmen aus. Alle Länder erhalten vom Bund laufende

Geldleistungen für den Ausbau und Neubau von Hochschulen und Hochschulkliniken, für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie für die Verbesserung der Agrarstruktur. Außerdem beziehen die finanzschwachen Länder Ergänzungszuweisungen, deren Volumen insgesamt mit 2% des Umsatzsteueraufkommens festgelegt ist (1988). Dem Land Berlin wird zusätzlich Bundeshilfe gewährt. Auch Bremen erhält einen (bis 1991 befristeten) Zusatzbetrag. Schließlich gewährt der Bund an eine Reihe von Ländern auch Finanzhilfen zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft sowie für besonders bedeutsame Investitionen. Insgesamt liegen die Zuweisungen und Zuschüsse sehr viel höher, da mittels des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern eine Nivellierung der Steuerkraftunterschiede angestrebt wird.

Bei den Gemeinden liegt der Anteil der Steuereinnahmen mit rund einem Drittel weit niedriger als bei Bund und Ländern. Neben den Steuern sind die Zuschüsse und Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften die wichtigsten Einnahmen (fast 30%). Das dritte Standbein sind Gebühren und Entgelte, die mehr als ein Viertel der Gesamteinnahmen ausmachen. Die Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Ländern sind zur Hälfte zweckgebunden und zur Hälfte frei verfügbar. Die Masse der speziellen zweckgebundenen Finanzzuweisungen entfällt auf 6 Verwaltungsbereiche (öffentliche Sicherheit und Ordnung, Schulen, Soziale Angelegenheiten, Gesundheit, Strafen, Öffentliche Einrichtungen).

1.1.4. Kompetenzverteilung bei der Besteuerung

Hier ist zu unterscheiden zwischen Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenz.

a) Steuergesetzgebung:

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über Zölle und Finanzmonopole. Er übt die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern aus, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht. Die Länder haben die ausschließliche Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Die Gemeinden haben hingegen kein Recht zur Steuergesetzgebung. Allerdings dürfen sie die Steuersätze für die Realsteuern (Grundsteuer und

Gewerbesteuer) festsetzen. Bundesgesetze über die Gemeinschaftssteuern bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

b) Steuerertragshoheit:

Dem Bund stehen die Erträge der Finanzmonopole und das Aufkommen der Zölle, der Verbrauchsteuern mit Ausnahme der Biersteuer, der Kapitalverkehrsteuern, der Versicherungssteuer, der Wechselsteuer und der Abgaben im Rahmen der EG zu.

Die Länder erhalten die Erträge der Vermögensteuern, der Erbschaftsteuer, der Kraftfahrzeugsteuer und der Biersteuer sowie der meisten Verkehrsteuern.

Den Gemeinden steht schließlich das Aufkommen von Gewerbe- und Grundsteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu.

Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer sind Gemeinschaftssteuern. Am Aufkommen der Körperschaftsteuer sind der Bund und die Länder je zur Hälfte beteiligt. Die Einkommensteuer (inkl. Lohnsteuer) wird zu je 42'5% auf Bund und Länder verteilt. Die Gemeinden erhalten 15% vom Aufkommen der Einkommensteuer.

Die Aufteilung von Einkommen- und Körperschaftsteuern ist verfassungsmäßig verankert. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden jeweils durch Bundesgesetz geregelt. Derzeit betragen sie 65% für den Bund und 35% für die Länder. Diese Regelung harmonisiert nur schlecht mit dem föderativen Verfassungsprinzip, aber sie gewährleistet, daß alle Gebietskörperschaften aus den Steigerungen des Steueraufkommens gleichmäßig partizipieren.

c) Steuerverwaltung:

Zölle, Finanzmonopole, bundesgesetzlich geregelte Verbrauchsteuern (einschließlich Einfuhrumsatzsteuer) und Abgaben im Rahmen der EG werden durch Bundesfinanzbehörden verwaltet. Die restlichen Steuern, die dem Bund zur Gänze oder zum Teil zufließen, werden hingegen von den Länderfinanzbehörden verwaltet (z. B. Einkommensteuer, Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Verkehrsteuern). Die Ländersteuern (ohne die von Bundesfinanzbehörden erhobene Biersteuer) und die Gemeindesteuern werden ohne Landesfinanzbehörden verwaltet. Die Verwaltung von Steuern, die den Gemeinden zufließen, kann von den Ländern ganz oder teilweise den Gemeinden übertragen werden.

1.1.5. Regionale Verteilung der Gemeinschaftsteuern und der Finanzzuweisungen

Die regionale Verteilung erfolgt bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach dem örtlichen Steueraufkommen entsprechend Wohnsitz des Steuerpflichtigen und Lage des Betriebes. Die Umsatzsteuer wird hingegen zu 75% des Länderanteiles nach der Einwohnerzahl verteilt und 25% des Länderanteils an der Umsatzsteuer wird zum horizontalen Finanzausgleich verwendet.

Beim horizontalen Finanzausgleich werden die Steuereinnahmen der finanzschwachen Länder auf 95% des Länderdurchschnittes, die sogenannte Ausgleichsmeßzahl der Länder angehoben.

Die allgemeinen Finanzzuweisungen an die Gemeinden werden zum Großteil über eine komplizierte Schlüsseltechnik verteilt. Dabei soll die Differenz zwischen Finanzbedarf und eigener Finanzkraft der Gemeinde ausgeglichen werden. Zur Ermittlung des Finanzbedarfes wird zunächst von einem abgestuften Einwohnerschlüssel ausgegangen. Dabei wird unterstellt, daß die Ausgaben der Gemeinden mit steigender Einwohnerzahl überproportional zunehmen werden. Diese Zahl wird modifiziert durch Faktoren wie (überdurchschnittliche) Schülerzahl, Bevölkerungszuwachs, Straßennetz, Agrargemeinden, Bädergemeinden etc. Die Steuerkraft wird berechnet als Summe der Steuererträge der Gemeinde, wobei nicht die tatsächlichen Steuererträge, sondern die mit einem landeseinheitlichen Hebesatz bewerteten Bemessungsgrundlagen zugrundegelegt werden.

1.2. Schweiz

1.2.1. Grundzüge der Finanzverfassung

Beim öffentlichen Sektor in der Schweiz lassen sich drei Bereiche unterscheiden: die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden, die Anstalten und Betriebe, wobei diejenigen des Bundes (insbesondere Bahn und Post) dominieren, und die Sozialversicherungen.

Derzeit gibt es 26 Kantone und 3021 Gemeinden. Daneben gibt es, allerdings mit geringer Bedeutung, in manchen Kantonen selbständige Körperschaften wie Schulgemeinden mit eigenem Budget und eigener Steuerkompetenz.

Bei der Aufgabenverteilung besteht im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen eine Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone. Sie sind zuständig für alle Aufgaben, die nicht ausdrücklich durch die Verfassung dem Bund übertragen worden sind. Die Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden ist unterschiedlich und eher systemlos. Bei der Aufgabenverteilung finden sich daher einerseits überwiegende Zuständigkeiten einzelner Ebenen, anderseits sind gerade bei finanziell besonders ins Gewicht fallenden Aufgaben alle drei Verwaltungsebenen maßgebend beteiligt.

Bei der Verteilung der Einnahmen ging die Schweiz ursprünglich von der klassischen Vorstellung der Kompetenzverteilung im Bundesstaat aus: Dem Bund sollten die Zölle und Verbrauchsabgaben zustehen, die Kantone und Gemeinden sollten ihr finanzielles Rückgrat in den Steuern von Einkommen und Vermögen haben. Diese Kompetenz ist zwar in wesentlichen Teilen modifiziert worden und dies stets nur mit dem Vorbehalt des Provisorischen, eine Trennung ist allerdings dennoch deutlich sichtbar.

Im internationalen Vergleich ist besonders bemerkenswert, daß die Gemeinden das Recht haben, die wichtigsten direkten Steuern in ihrer Höhe selbst zu bestimmen.

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen einerseits und Kantonen und Gemeinden anderseits erfolgt völlig getrennt. Die Gemeinden erhalten keine Anteile oder Beiträge vom Bund. Es überwiegt der vertikale Ausgleich von oben nach unten, wobei der überwiegende Teil auf eine Vielzahl von zweckgebundenen Beiträgen entfällt. Schließlich enthalten die meisten Einnahmenanteile auch horizontale Ausgleichselemente, indem sie nach der Einwohnerzahl oder nach der Finanzkraft des Empfängers ausgerichtet werden.

1.2.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften

Die Ausgaben des gesamten öffentlichen Sektors (Verwaltungen, Betriebe, Sozialversicherungen) liegen seit Mitte der Siebziger Jahre bei 40% des BIP. Der Anteil der Verwaltungen an den gesamten öffentlichen Ausgaben macht davon etwa 2/3 aus.

1988 betrugen die Ausgaben der drei Ebenen etwa 87'5 Mrd sfr, das sind 27'3% des BIP. Davon entfallen je 30% auf den Bund und die Gemeinden, 40% auf die Kantone. Auch bei mehrjähriger Betrachtung zeigt sich eine ähnliche Verteilung. Der Bund finanziert

fast ausschließlich die Militärausgaben und überwiegend auch die Landwirtschaft sowie den öffentlichen Verkehr. Die Kantone dominieren im Bereich Gesundheitswesen und Innere Sicherheit (Polizei und Rechtspflege). Die Gemeinden finanzieren vor allem die Bereiche Umweltschutz und Kultur sowie Erholung und Sport. Die Ausgaben für Erziehung und Bildung werden schwerpunktmäßig von den Kantonen und Gemeinden getragen. Dabei finanzieren die Kantone schwerpunktmäßig das Mittelschulwesen und das berufliche Bildungswesen, die Gemeinden hingegen das Volksschulwesen. Der Bund ist lediglich im Hochschulbereich und Berufsbildungswesen engagiert. Auch der Straßenbau wird hauptsächlich durch die Kantone und Gemeinden durchgeführt. Der Sozialbereich wird von allen drei Ebenen getragen.

1.2.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften und Kompetenzverteilung bei der Besteuerung

Die (bereinigten) Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden betrugen 1988 etwa 74·4 Mrd sfr oder rund 28% des BIP. Davon entfielen über drei Viertel auf Steuern. Die übrigen Einnahmen stammten insbesondere aus Erträgen (4·8%) und Entgelten (16·6%). Von den gesamten Steuereinnahmen flossen 1988 gut zwei Fünftel (44·8%) dem Bund, ein Drittel (32·7%) den Kantonen und knapp ein Viertel (22·4%) den Gemeinden zu.

Nach dem geltenden Stand fallen die Erträge der wichtigsten indirekten Steuern ausschließlich dem Bund zu. Der Bund hebt die Warenumsatzsteuer, die Importabgaben, die Tabaksteuer, die Biersteuer sowie die eidgenössischen Stempelabgaben ein. Ausschließlich an die Kantone fallen dagegen nur die Motorfahrzeugsteuern.

Bei den wichtigsten direkten Steuern herrscht — von der ausschließlich vom Bund erhobenen Kapitalertragsteuer auf Zinsen (Verrechnungssteuer) abgesehen — Konkurrenz zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Steuern vom Einkommen werden sowohl vom Bund, als auch von den Kantonen und Gemeinden erhoben, Steuern vom Vermögen hingegen nur von den Kantonen und Gemeinden. Für die Steuern auf Erbschaften und Schenkungen sowie auf den Grundstücksverkehr bzw. Grundstücksbesitz sind teils Kantone, teils Gemeinden einhebungsberechtigt.

Die Höchstsätze der Bundessteuern sind in der Verfassung verankert.

Dreißig Prozent des Ertrages der direkten Bundessteuern gehen an die Kantone. Die Kantone sind ferner in geringem Ausmaß (derzeit 6%) am Ertrag der Verrechnungssteuer beteiligt.

Bedeutender als die Anteile sind die zweckgebundenen Beiträge, die der Bund an die Kantone entrichtet. Solche Beiträge gibt es für nahezu alle wichtigen Aufgabenbereiche. Von Bedeutung sind die Beiträge für den Straßenbau, die soziale Wohlfahrt, die Landwirtschaft sowie für das Bildungs- und Erziehungswesen.

Auch bei den Gemeinden sind die Beiträge wesentlich bedeutender als die Anteile an Kantonseinnahmen oder die direkten Finanzausgleichsbeträge der Kantone an ihre Gemeinden.

Bei den Kantonen machen die Anteilseinnahmen etwa 6% von den gesamten Einnahmen aus, während auf die zweckgebundenen Beiträge etwa 14% entfallen. Insgesamt machen ihre Einnahmen vom Bund etwa 20% aus. Ähnliches gilt auch für die Gemeinden. Die Gemeinden beziehen rund 20% der Einnahmen von den Kantonen. Auch hier ist das Volumen der zweckgebundenen Beiträge viermal größer als jenes der zweckfreien Beiträge.

Von den Anteilseinnahmen der Kantone an den Bundeseinnahmen wird mehr als die Hälfte nach dem kantonalen Aufkommen verteilt. Ein Drittel richtet sich nach der Bevölkerungszahl. Lediglich 13% des Ertrages der direkten Bundessteuern oder rund 12% der Anteilsmasse sind nach der Finanzkraft ausgerichtet. Für die Berechnung sind dabei vor allem das Volkseinkommen, die Steuerkraft, die Steuerbelastung und der Anteil an Berggebiet maßgeblich.

Insgesamt dominiert in der Schweiz der vertikale Finanzausgleich. Der horizontale Ausgleich ist auf wenige hundert Millionen Franken beschränkt. Ähnliches gilt auch für die Beiträge.

Zusammenfassend ergibt sich, daß das schweizerische Steuersystem die Kantone und Gemeinden begünstigt, da diese ihre Einnahmen hauptsächlich aus Einkommen- und Vermögensteuern beziehen. Diese entwickeln sich bei gleichbleibenden Steuersätzen als Folge der Progression längerfristig rascher als das BIP. (Die kalte Progression wird erst dann ausgeglichen, wenn die Inflation gegenüber der letzten Anpassung 10% gestiegen ist.) Die Steuereinnahmen des Bundes stammen hingegen schwergewichtig aus der Belastung des Verbrauchs. Verbrauchsteuern reagieren naturgemäß rascher und stärker auf konjunkturelle Schwankungen. Da sie großteils Mengensteuern

sind und die stark expandierenden Dienstleistungen nicht der Warenumsatzsteuer unterliegen, entwickeln sie sich unterproportional zum BIP. Schließlich werden auch die Zölle zunehmend abgebaut.

1.3. USA

1.3.1. Grundzüge der Finanzverfassung

Die USA weisen eine stark föderalistische Finanzverfassung auf. Das Steuersystem ist relativ zersplittert und unübersichtlich. Die Steuereinhebung erfolgt durch den Bund (federal state), die Bundesstaaten (states) und die kommunalen Gebietskörperschaften (counties, municipalities), wobei die rechtlichen Grundlagen in der Verfassung sowie in den Gesetzen der Einzelstaaten festgelegt sind. Für die Erhebung der Bundessteuern ist das Internal Revenue Service zuständig, eine aus dem Treasury ausgegliederte Behörde. Der Bereich der gesetzlichen Sozialversicherung wird zu einem Großteil über Fonds abgewickelt, die im Budesbudget eingegliedert sind.

Was die Struktur der öffentlichen Einnahmen betrifft, so sind auf Bundesebene die Steuern auf das Einkommen sowie die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung die mit Abstand wichtigsten Finanzierungsquellen. Auf Ebene der Bundesstaaten überwiegen Steuern auf den Konsum, im Bereich der lokalen Gebietskörperschaften liegt der Schwerpunkt bei vermögensabhängigen Steuern.

Neben den Eigeneinnahmen verfügen die nachgeordneten Gebietskörperschaften auch über beträchtliche Mittel, die ihnen im Rahmen des Finanzausgleichs zugewiesen werden. Schwerpunktmäßig sind dabei vor allem der Bereich des Bildungswesens, die soziale Wohlfahrt sowie der Bereich des Gesundheitswesens betroffen. Die Gemeinden erhalten Transfers sowohl vom Bundeshaushalt als auch von den Bundesstaaten, die Bundesstaaten ihrerseits vom Bundeshaushalt. Als Verteilungsschlüssel dienen im wesentlichen die Bevölkerungszahl, die regionale Wirtschaftskraft und das örtliche Steueraufkommen. Daneben sieht das US-amerikanische Finanzausgleichssystem auch Zuweisungen für die Durchführung von spezifischen Einzelprojekten vor. Die Höhe dieser Zuweisungen richtet sich vor allem nach der Finanzkraft der lokalen Gebietskörperschaft.

Ebenso wie bei den Einnahmen besteht in den USA auch bei der Aufgaben- bzw. Ausgabenteilung eine relativ klare Abgrenzung zwi-

schen den Gebietskörperschaften. Auf Bundesebene stehen Ausgaben im Rahmen der allgemeinen Verwaltung, der Staats- und Rechtssicherheit, sowie Ausgaben zur Altersversorgung im Vordergrund. Die Ausgabenschwerpunkte der Bundesstaaten sowie der lokalen Ebenen liegen im Bildungs- und Gesundheitswesen.

Der föderalistische Charakter der US-amerikanischen Finanzverfassung führt dazu, daß zwischen den Einzelstaaten und zum Teil auch auf lokaler Ebene beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Steuersätze und der steuerlichen Bemessungsgrundlagen bestehen. So wird beispielsweise für die Berechnung der Einkommensteuer nur von etwa der Hälfte aller Bundesstaaten eine Bemessungsgrundlage zugrundegelegt, wie sie auch auf Bundesebene verwendet wird. Einige Bundesstaaten (Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington) verzichten überhaupt auf die Erhebung einer Einkommensteuer, andere wiederum unterwerfen nur bestimmte Einkünfte, wie z. B. Dividenden, der Besteuerung. Soweit auch auf lokaler Ebene eine Einkommensteuer erhoben wird, ist diese im allgemeinen nur auf Städte beschränkt. Ein ähnlich uneinheitliches Bild ergibt sich auch für die Körperschaftsteuer sowie für die gewerbesteuerähnlichen franchise taxes. Im Bereich der Konsumsteuern bestehen ebenfalls in aller Regel mehrere Steuern nebeneinander, mit unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen. In einigen Staaten (wie etwa in Alaska, Montana, Oregon, Delaware und New Hampshire) wird keine allgemeine Umsatzsteuer erhoben.

1.3.2. Einnahmen der Gebietskörperschaften

Die Einnahmen von Bund, Bundesstaten und lokalen Einrichtungen betrugen im Jahr 1988 rund 1.630 Mrd US-$ oder 34% des BIP. Davon entfielen etwa 21 Prozentpunkte auf Steuern ieS und rund 7 Prozentpunkte auf Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung. Die übrigen Einnahmen, etwa 6 Prozentpunkte, ergaben sich im wesentlichen aus unternehmerischen Tätigkeiten. Auf den Bund (inkl Sozialversicherung) entfielen im Jahr 1988 rund 53% der öffentlichen Gesamteinnahmen (nach Überweisungen), der Anteil der Bundesstaaten lag bei etwa 21%, jener der Kommunen bei etwa 25%.

Der Bundeshaushalt umfaßt in den USA im wesentlichen zwei große Einnahmenblöcke: Einerseits allgemeine Einnahmen, deren Verwendung keinen besonderen Regelungen unterliegt. Darunter fal-

len insbesondere die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die meisten Verbrauchsteuern (general funds). Anderseits umfaßt das Bundesbudget auch mehrere zweckgebundene Einnahmen, deren wichtigste Einzelkomponente die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung sind (trust funds). Die Budgetpolitik der letzten Jahre hat allerdings gezeigt, daß dieses Konzept in der Praxis relativ wenig Bedeutung hat. So wurden allein im Jahr 1988 von den Einnahmen der gesetzlichen Sozialversicherung über 40 Mrd US-$ zur Finanzierung allgemeiner Budgetausgaben verwendet. Bis zum Jahr 1994 soll dieser Betrag sogar auf über 100 Mrd US-$ steigen.

Wie bereits eingangs erwähnt, stellen auf Bundesebene die Steuern auf das Einkommen (persönliche Einkommensteuer, Körperschaftsteuer) die mit Abstand wichtigste Einnahmenquelle dar. Auf sie entfiel im Jahr 1988 ein Anteil von rund der Hälfte der Gesamteinnahmen (vor Überweisungen). Ein weiteres Drittel entfiel auf die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung. Die Einnahmen aus unternehmerischen Tätigkeiten lagen bei rund 8%, wobei der Hauptanteil, nämlich fast die Hälfte, auf Serviceleistungen der Post entfiel. Von relativ geringer Bedeutung sind für den US-Bundeshaushalt dagegen Einnahmen aus der Konsum- und Vermögensbesteuerung. Was die Konsumsteuern betrifft, so umfassen diese auf Bundesebene praktisch nur spezielle Verbrauchsteuern und mehrere Sonderumsatzsteuern sowie importabhängige Abgaben. Die Erhebung allgemeiner Konsumsteuern ist hingegen ausschließlich den nachgeordneten Gebietskörperschaften, vor allem den Bundesstaaten, vorbehalten. Auch im Bereich der Vermögensbesteuerung beschränkt sich der Wirkungsbereich des Bundes auf „Bagatellsteuern" (z. B. Erbschafts- und Schenkungssteuer), während die aufkommensstärkeren Abgaben (z. B. auf Betriebsvermögen und Grundbesitz) ausschließlich den Gemeinden zufließen.

Die Bundesstaaten bezogen ihre Einnahmen im Jahr 1988 zu rund vier Fünfteln aus „eigenen Quellen" und zu rund einem Fünftel aus Überweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Von den Eigeneinnahmen entfielen rund 38% auf Konsumsteuern, rund 25 1/2% auf Einkommensteuern und rund 32% auf Unternehmenseinkünfte. Die lokalen Einrichtungen erhielten ihre Einnahmen im Jahr 1988 zu fast einem Drittel aus Überweisungen. Von den eigenen Einnahmen entfiel fast die Hälfte auf vermögensabhängige Steuern und Abgaben und etwas mehr als ein Drittel auf Einkünfte aus unternehmerischen Tätigkeiten.

1.3.3. Ausgaben der Gebietskörperschaften

Die öffentlichen Ausgaben betrugen im Jahr 1988 zusammen rund 1.730 Mrd US-$ oder rund 36% des BIP. Davon entfielen knapp 59% auf den Bund, rund 18% auf die Bundesstaaten und rund 23% auf die lokalen Gebietskörperschaften. Von den Ausgaben des Bundes entfielen etwas mehr als 40% auf den Sozial- und Gesundheitsbereich und rund 35% auf Aufwendungen im Bereich der Staats- und Rechtssicherheit sowie der allgemeinen Verwaltung (davon Militärausgaben: 27%). Bei den Ausgaben der Bundesstaaten überwiegen die Bereiche Gesundheitswesen, Bildung und soziale Wohlfahrt, auf die zusammen mehr als 60% des Ausgabenvolumens entfallen. Noch stärker ist die Dominanz dieser Bereiche auf kommunaler Ebene, wo sogar fast zwei Drittel der Gesamtausgaben für soziale Zwecke iwS verwendet werden.

Sowohl Bundesstaaten als auch Kommunen wiesen im Jahr 1988 insgesamt Budgetüberschüsse auf. Gleichzeitig hat sich auf Ebene dieser Gebietskörperschaften in der Vergangenheit allerdings auch ein beträchtlicher Schuldenstock angesammelt (per Jahresende 1988: rund 12% des BIP). Dies legt den Schluß nahe, daß einzelne Bundesstaaten (Gemeinden) letztlich eine viel ungünstigere Budgetsituation aufweisen müssen, als dies aufgrund der aggregierten Budgetsalden nahegelegt wird.

1.3.4. Trends in der längerfristigen Budgetentwicklung

Trotz der programmatischen Erklärung Anfang der 80er Jahre, den „Staat" zurückzudrängen, ist sein Anteil an der Gesamtwirtschaft auch seither etwas gestiegen. So hat die Relation zwischen öffentlichen Gesamteinnahmen und BIP zwischen 1980 und 1988 um rund 1 Prozentpunkt, jene zwischen öffentlichen Gesamtausgaben und BIP sogar um rund 1 1/2 Prozentpunkte zugenommen.

Bezogen auf die einzelnen Gebietskörperschaften verlief die Entwicklung allerdings sehr unterschiedlich. Während auf Bundesebene die großzügigen Steuersenkungen tatsächlich dazu geführt haben, daß die Einnahmenquote (vor Überweisungen) zwischen 1980 und 1988 um rund 0'7 Prozentpunkte gesunken ist, haben die Einnahmen der Bundesstaaten und lokalen Gebietskörperschaften deutlich stärker zugenommen als die Gesamtwirtschaft.

Allerdings hat der Bund innerhalb dieses Zeitraumes auch seine Überweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs tendenziell eingeschränkt, sodaß die Relation zwischen Nettoeinnahmen und BIP praktisch unverändert geblieben ist. Für die „unteren" Ebenen ergibt sich daraus, daß deren gestiegene Einnahmenquoten ausschließlich auf höhere Eigeneinnahmen zurückzuführen sind.

Was die Entwicklung der Einnahmenstruktur betrifft, so ist auf Bundesebene der Anteil der Einkommensteuern und der (für das Aufkommen allerdings weniger bedeutenden) Konsumsteuern deutlich gesunken, jener der Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung hingegen gestiegen. Bundesstaaten und Gemeinden haben ihre Einnahmen vor allem im Wege höherer Gebühren gesteigert, während die Bedeutung von Steuern ieS etwas abgenommen hat.

Bei den Ausgaben sind vor allem jene für militärische Zwecke sowie für innerstaatliche Sicherheit deutlich stärker gestiegen als die Gesamtwirtschaft. Überdurchschnittlich war der Zuwachs auch bei den Gesundheitsausgaben. Abgenommen hat hingegen der Anteil der Sozialausgaben, wobei der Rückgang vor allem auf eine gewisse Einschränkung bei vom Bund übernommenen Aufgaben zurückzuführen ist.

1.4 Kanada

1.4.1. Grundstruktur der Finanzverfassung

Ebenso wie die USA ist auch Kanada ein Land mit einer relativ föderalistischen Finanzverfassung. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften (Provinzen und Territorien, Gemeinden) haben umfangreiche Kompetenzen im Gesundheitswesen, im Bereich der sozialen Wohlfahrt sowie im Schul- und Bildungswesen. In mehreren Bereichen, wie etwa in der Land- und Forstwirtschaft, in der Energie- und Umweltpolitik sowie im Kommunikations- und Transportwesen sind die Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften geteilt.

Auch in Kanada bezieht der Bund seine Einnahmen zum überwiegenden Teil aus einkommensabhängigen Steuern und Abgaben (persönliche Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung). Auf Ebene der Provinzen tragen Einkommen- und Konsumsteuern etwa in gleicher Höhe zu den Gesamtein-

nahmen bei. Von den Eigeneinnahmen der Gemeinden entfällt der mit Abstand größte Anteil auf vermögensabhängige Steuern.

Zusätzlich zu den Eigeneinnahmen verfügen die nachgeordneten Gebietskörperschaften auch in Kanada über beträchtliche Mittel, die ihnen im Rahmen des Finanzausgleichs zugewiesen werden. Im Vergleich mit dem US-amerikanischen System fällt dabei allerdings auf, daß in Kanada lediglich der Bund „Nettozahler" ist, während auf Provinzebene die vom Bund erhaltenen Transfers höher sind als jene, die an die Gemeinden geleistet werden. Neben laufenden Transfers gewährt der Bund in Kanada (seit 1977) auch sogenannte Besteuerungsrechte, dh er verzichtet bei der Einkommensbesteuerung auf die volle Ausnützung der bundeseinheitlich festgesetzten Steuersätze, um den Besteuerungsspielraum der Provinzen zu erhöhen. In Zusammenhang mit den laufenden Transfers entfällt, wie in den USA, der mit Abstand größte Anteil auf den Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie auf den Bereich der sozialen Wohlfahrt. Darüber hinaus werden auch beträchtliche Mittel zugunsten wirtschaftlich schwächerer Regionen zur Verfügung gestellt.

Obwohl auch das kanadische Steuersystem relativ dezentral organisiert ist, läßt es — im Unterschied zum US-amerikanischen — zumindest bei der Einkommensbesteuerung eine klare Systematik erkennen. So wird für die Steuerberechnung sowohl auf Bundesebene als auch auf Provinzebene im allgemeinen von einer einheitlich definierten Bemessungsgrundlage ausgegangen. Der Handlungsspielraum der Provinzen besteht somit im wesentlichen nur darin, daß sie die Zuschläge zur Bundessteuer unterschiedlich gestalten können. Auch die Verwaltung der Einkommensteuern erfolgt im allgemeinen durch Bundesorgane, die gleichzeitig mit der Bundessteuer die Steuer der Provinzen festsetzen und einheben. Ausnahmen sind die Provinzen Quebec, das seine Einkommensteuern selbst verwaltet, sowie Alberta und Ontario, die für die Körperschaftsteuer eigene Verwaltungen haben.

Ein unübersichtlicheres Bild ergibt sich hingegen für den Bereich der Konsumbesteuerung, wo auf Bundesebene durch die Einführung der Mehrwertsteuer erst jüngst eine umfangreiche Reform in Kraft getreten ist. In diesem Zusammenhang wurde die Bemessungsgrundlage gegenüber dem früheren System der „retail sales taxes" erheblich verbreitert und der Steuersatz entsprechend gesenkt. Gleichzeitig halten die Provinzen an ihrer bisherigen Besteuerungspraxis vorerst allerdings fest, sodaß derzeit im Bereich der Konsumbesteuerung zwei

unterschiedliche Steuersysteme (Mehrwertsteuer auf Bundesebene; Einphasenumsatzsteuer auf Provinzebene), mit unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen, zur Anwendung kommen.

1.4.2. Einnahmen der Gebietskörperschaften

Im Jahr 1987 betrugen die Einnahmen von Bund, Provinzen und Gemeinden insgesamt rund 228 Mrd kan $ oder knapp 41% des BIP. Davon entfielen rund 85% auf Steuern und Abgaben und rund 15% auf Einnahmen aus unternehmerischen Tätigkeiten. Auf den Bund und die Provinzen entfielen im Jahr 1987 jeweils knapp 40% der öffentlichen Gesamteinnahmen (nach Überweisungen), auf die Gemeinden rund 20%. Somit ist auch in Kanada das Budgetvolumen der nachgeordneten Gebietskörperschaften deutlich höher als jenes des Zentralstaates.

Wichtigste Einnahmenkomponenten im Bundesbudget sind auch in Kanada die Steuern auf das Einkommen, die im Jahr 1987 mit rund 53% zu den Gesamteinnahmen (vor Finanzausgleich) beigetragen haben. Anders als in den USA stellen in Kanada darüber hinaus auch die Steuern auf den Konsum eine bedeutende Einnahmenquelle für den Bundeshaushalt dar.

Die Provinzen bezogen ihre Budgetmittel im Jahr 1987 zu rund vier Fünfteln aus eigenen Einnahmen und zu rund einem Fünftel aus Überweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Bei den Eigeneinnahmen überwiegen Steuern auf das Einkommen und den Konsum, die zusammen mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen betragen. Die Gemeinden erhielten ihre Einnahmen im Jahr 1987 fast zur Hälfte aus Überweisungen. Knapp ein Drittel stammte aus vermögensabhängigen Steuern und Abgaben, etwa ein Sechstel aus unternehmerischen Tätigkeiten.

1.4.3. Ausgaben der Gebietskörperschaften

Die öffentlichen Ausgaben betrugen im Jahr 1987 insgesamt rund 255 Mrd kan $ oder rund 45% des BIP. Auf den Bund und die Provinzen entfielen dabei jeweils etwas mehr als 40%, auf die Gemeinden knapp 20% (nach Finanzausgleich). Von den Bundesausgaben entfielen wiederum etwa 40% auf Ausgaben im Bereich der sozialen

Wohlfahrt, etwa 16% auf Ausgaben zur Wirtschaftsförderung und jeweils rund 10% auf allgemeine Verwaltungsabgaben und Militärausgaben. Praktisch keine Bedeutung haben im Bundeshaushalt Ausgaben im Bereich des Gesundheits- und Bildungswesens. Allerdings beteiligt sich der Bund im Rahmen des Finanzausgleichs an der Finanzierung dieser Aufgabenbereiche.

Bei den Ausgaben der Provinzen dominiert das Gesundheitswesen, auf das im Jahr 1987 rund 30% des Gesamtbudgets entfiel. Weitere Schwerpunkte auf Provinzebene sind das Sozial- und Bildungswesen (Budgetanteile 1987: rund 19% bzw 11%) sowie die Wirtschaftsförderung (Budgetanteil 1987: rund 11%). Auf Gemeindeebene entfällt der weitaus größte Teil der Ausgaben — im Jahr 1987 fast die Hälfte — auf den Bereich des Erziehungswesens.

Der Budgetabgang des gesamten öffentlichen Sektors betrug im Jahr 1987 rund 4% des BIP. Davon entfielen knapp zwei Drittel auf den Bund und etwas mehr als ein Drittel auf Provinzen und Gemeinden. Die Gesamtverschuldung lag per Jahresende 1987 bei knapp 80% des BIP, wobei mehr als die Hälfte auf den Bundeshaushalt entfiel. Die relativ ungünstige Entwicklung des Bundesbudgets spiegelt sich auch in den Zinszahlungen wieder, die im Jahr 1987 bei einem Fünftel der Gesamtausgaben (exkl Überweisungen) lagen. Bis zum Jahr 1989 ist dieser Anteil bereits auf ein Viertel gestiegen.

1.4.4. Trends in der längerfristigen Budgetentwicklung

Seit Anfang der 80er Jahre hat der gesamtwirtschaftliche Anteil des öffentlichen Sektors relativ deutlich zugenommen: So betrug der Zuwachs der Einnahmenquote zwischen 1980 und 1987 rund 2 Prozentpunkte, jener der Ausgabenquote sogar etwas mehr als 3 Prozentpunkte.

Im Bereich der Einnahmen ergab sich der Anstieg ausschließlich durch die Ausweitung des Bundeshaushaltes, wobei die stärksten Zuwächse bei den Einkommensteuern sowie den Beiträgen zur gesetzlichen Sozialversicherung zu verzeichnen waren. Die Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Provinzen, Gemeinden) entwickelten sich hingegen weitgehend in Gleichklang mit der Gesamtwirtschaft. Allerdings fällt auf, daß sich dabei das Gewicht etwas zugunsten der Provinzen verlagert hat, während die Gemeinden, vor allem aufgrund der schwachen Entwicklung der vermögensabhängigen

Steuern und Abgaben, eine geringere Dynamik bei ihren Einnahmen hinnehmen mußten. Gleichzeitig haben auf Gemeindeebene die Einnahmen aus Transferleistungen durch andere Gebietskörperschaften etwas an Bedeutung verloren.

Der Anstieg der Ausgabenquote ergab sich vor allem durch die Provinzen, deren Budgetausgaben (exkl Überweisungen) zwischen 1980 und 1987 um fast 2 1/2 Prozentpunkte gestiegen sind. Die Relation zwischen Bundesausgaben und BIP ist im gleichen Zeitraum dagegen nur um etwas mehr als 1 Prozentpunkt gestiegen. Auf Gemeindeebene ist hingegen, ebenso wie bei den Einnahmen, auch bei den Ausgaben eine deutliche Einschränkung feststellbar.

Zusammenfassend ergibt sich für Kanada in einer längerfristigen Betrachtung somit folgendes Bild: Während Bund und Provinzen ihre Anteile an der Gesamtwirtschaft gesteigert haben, ist die Bedeutung der Gemeinden etwas gesunken.

1.5. Dänemark

1.5.1. Grundzüge der Finanzverfassung

In Dänemark umfaßt der öffentliche Sektor im wesentlichen die folgenden Bereiche: Zentralstaat, Amtskommunen, Gemeinden, Sozialversicherung, öffentliche Unternehmungen. Zusammen mit Schweden, Norwegen und den Niederlanden weist Dänemark mit rund 61% bei den Einnahmen und mehr als 57% bei den Ausgaben (1987) den höchsten Staatsanteil innerhalb der OECD auf.

Der Zentralstaat ist in Dänemark vor allem für die innere und äußere Sicherheit sowie für bestimmte Transferprogramme im Rahmen der sozialen Wohlfahrt zuständig, wobei allerdings letztere im allgemeinen von den Gemeinden verwaltet werden. Die Amtskommunen und Gemeinden sind für den überwiegenden Teil des Schulwesens sowie für das Gesundheitswesen zuständig. Die Sozialversicherung spielt als eigenständige Einrichtung nur eine untergeordnete Rolle und umfaßt im wesentlichen nur die Arbeitslosenversorgung. Der weitaus größte Teil der Kranken- und Pensionsversicherung liegt im Zuständigkeitsbereich des Zentralstaates bzw. der lokalen Gebietskörperschaften und ist Bestandteil in deren Budgets. Der Bereich der öffentlichen Unternehmungen umfaßt vor allem die Post sowie die Bahn.

Die Verteilung der Besteuerungskompetenzen ist durch einfachgesetzliche Regelungen festgelegt, dh nicht Gegenstand des Grundgesetzes. Nach derzeitiger Rechtslage bestehen die wichtigsten Steuerobjekte der Amtskommunen und Gemeinden vor allem im Einkommen der natürlichen Personen sowie im Grundbesitz (einschließlich dem Wertzuwachs bei Bauland). Bei der Einkommensteuer wird dabei von derselben Bemessungsgrundlage ausgegangen, wie sie auch auf nationaler Ebene Anwendung findet. Allerdings haben die nachgeordneten Gebietskörperschaften die Möglichkeit, je nach Finanzbedarf ihre Sätze zu variieren. Steuern auf den Konsum werden in Dänemark praktisch nur auf Ebene des Zentralstaates erhoben.

Die Verwaltung der Einkommensteuern (staatliche Einkommensteuer, Zuschläge auf lokaler Ebene) erfolgt ausschließlich durch Organe des Zentralstaates. Die den Amtskommunen und Gemeinden zufließenden vermögensabhängigen Steuern werden dagegen durch deren eigene Einrichtungen erhoben.

Obwohl auf die lokalen Gebietskörperschaften mehr als 50% der öffentlichen Gesamtausgaben entfallen, beträgt ihr Anteil an den Einnahmen (vor Finanzausgleich) nur rund 30%. Neben den eigenen Steuereinnahmen erhalten die Amtskommunen und Gemeinden daher auch Anteile am Steueraufkommen des Zentralstaates. Dabei handelt es sich einerseits um spezifische Zuweisungen im Rahmen der sozialen Wohlfahrt, wo die „unteren" Ebenen rund die Hälfte ihrer Ausgaben refundiert bekommen. Anderseits umfaßt der dänische Finanzausgleich auch allgemeine Zuweisungen („block grants"), durch die den Amtskommunen und Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden soll, eigenständig Prioritäten bei der kommunalen Ausgabengestaltung festzulegen.

Den nachgeordneten Gebietskörperschaften ist es grundsätzlich nicht erlaubt, Budgetabgänge durch Kreditaufnahmen oder Anleihen zu finanzieren. Davon ausgenommen sind lediglich die Bereiche „Energie" und „Stadterneuerung". Diese Einschränkung führt dazu, daß die Amtskommunen und Gemeinden eine vergleichsweise geringe Verschuldung aufweisen.

1.5.2. Einnahmen der Gebietskörperschaften

Im Jahr 1987 betrugen die Einnahmen des Zentralstaates (inkl Sozialversicherung, Bahn und Post), Amtskommunen und Gemeinden

rund 420 Mrd dän Kronen oder rund 61% des BIP. Davon entfielen mehr als vier Fünftel auf Steuern und Sozialabgaben und knapp ein Fünftel auf andere Einnahmen, insbesondere aus Besitz und Unternehmung.

Die mit Abstand wichtigste Finanzierungsquelle sind in Dänemark die Steuern auf das Einkommen (persönliche Einkommensteuer, Körperschaftsteuer), die im Jahr 1987 bei fast der Hälfte der Gesamteinnahmen lagen, gefolgt von den Steuern auf den Konsum mit einem Anteil von knapp 30%. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß — wie bereits oben erwähnt — in Dänemark die Sozialausgaben praktisch ausschließlich aus allgemeinen Steuermitteln (und nicht im Wege von SV-Beiträgen) finanziert werden und daher die Struktur der Steuereinnahmen mit jener in anderen Industriestaaten nur beschränkt vergleichbar ist. Die Einnahmen aus unternehmerischen Tätigkeiten trugen im Jahr 1987 mit rund 13% zu den Gesamteinnahmen bei. Von gewisser Bedeutung sind in Dänemark schließlich auch die Rückflüsse aus dem EG-Haushalt, die im Jahr 1987 per Saldo, dh nach Abzug der entrichteten Beiträge an die Gemeinschaft, mit rund 1% zum Gesamtaufkommen beigetragen haben.

Bei den Einnahmen des Zentralstaates fällt auf, daß die Steuern auf den Konsum von größerer Bedeutung sind, als jene auf das Einkommen. So trugen erstere im Jahr 1987 mit rund 41%, letztere hingegen nur mit rund 37% zu den Gesamteinnahmen (vor Überweisungen) bei. Auf die sonstigen Einnahmen (vor allem Postgebühren und Einnahmen der staatlichen Eisenbahn) entfiel ein Anteil von rund 13%.

Die lokalen Gebietskörperschaften bezogen ihre Einnahmen im Jahr 1987 zu knapp 60% aus eigenen Einnahmen und zu etwas mehr als 40% aus Überweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Etwa drei Viertel der Eigeneinnahmen entfielen auf die Einkommensbesteuerung, knapp ein Sechstel auf Einnahmen aus unternehmerischen Tätigkeiten.

1.5.3. Ausgaben der Gebietskörperschaften

Die öffentlichen Ausgaben betrugen im Jahr 1987 rund 400 Mrd dän Kronen oder rund 57% des BIP. Wichtigste Einzelkomponente waren dabei die Ausgaben im Rahmen der sozialen Wohlfahrt, deren Anteil im Bezugsjahr bei rund 40% der Gesamtausgaben lag. Andere wichtige Ausgabenbereiche waren das Erziehungs- und Gesundheits-

wesen (Anteile an den Gesamtausgaben: 15% bzw 9%), sowie die Bereiche Infrastruktur und Wirtschaftsförderung.

Die Ausgaben des Zentralstaates betrugen im Jahr 1987 inkl der Rückflüsse vom EG-Haushalt rund 180 Mrd dän Kronen oder etwas mehr als 25% des BIP. Dazu kamen rund 92 Mrd dän Kronen oder rund 13% des BIP, die der Bund den nachgeordneten Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs zur Verfügung stellte. Von den Nettoausgaben (dh den Ausgaben nach Abzug der Überweisungen) entfiel knapp ein Fünftel auf die „klassischen" Staatsfunktionen (allgemeine Verwaltung, innere und äußere Sicherheit), etwas mehr als ein Fünftel auf den Sozialbereich und etwas mehr als ein Sechstel auf den Bildungsbereich. Größere Ausgabenblöcke ergaben sich auch im Rahmen der staatlichen Industriepolitik (Wirtschaftsförderung) und des Transportwesens sowie im Rahmen der Agrarpolitik. Bei den Agrarausgaben ist allerdings zu beachten, daß diese zum überwiegenden Teil aus dem EG-Haushalt geleistet werden und im dänischen Budget daher lediglich einen „Durchlaufer" darstellen. Insgesamt erhielt Dänemark im Jahr 1987 rund 11 Mrd dän Kronen aus dem Gemeinschaftshaushalt, wobei der weitaus größte Teil, nämlich rund 10 Mrd dän Kronen, im Rahmen der gemeinschaftlichen Landwirtschaftspolitik angefallen ist.

Die Amtskommunen und Gemeinden verwendeten ihre Mittel aus Eigeneinnahmen und Überweisungen im Jahr 1987 zu mehr als der Hälfte für Sozialprogramme. Jeweils etwas mehr als ein Sechstel entfiel auf das Erziehungs- und Gesundheitswesen, knapp ein Zehntel auf Maßnahmen im Rahmen der Wirtschaftsförderung.

Der Zentralstaat hat das Haushaltsrecht 1987 mit einem Budgetüberschuß in Höhe von etwas mehr als 4% des BIP abgeschlossen. Die Kommunen wiesen hingegen einen Abgang von rund 1/2% des BIP aus. Die Staatsverschuldung betrug per Jahresende 1987 mehr als 70% des BIP, wobei mehr als 95% auf den Zentralstaat entfiel.

1.5.4. Trends in der längerfristigen Budgetentwicklung

Die jährlichen Budgetabgänge des Zentralstaates haben Anfang der 80er Jahre zu einer deutlich restriktiveren Transferpolitik gegenüber den nachgeordneten Gebietskörperschaften geführt.

Gleichzeitig wurden weitere Aufgaben, vor allem im Bereich des Sozialwesens, auf die kommunale Ebene verlagert, sodaß sich deren

budgetärer Handlungsspielraum innerhalb des letzten Jahrzehnts beträchtlich verringert hat.

Die Einnahmenquote des gesamten öffentlichen Sektors ist zwischen 1980 und 1987 um rund 6 1/2 Prozentpunkte gestiegen, die Ausgabenquote hingegen mehr oder weniger konstant geblieben. Auffallend dabei ist vor allem die signifikante Ausweitung des Zentralstaates, dessen Einnahmen (nach Überweisungen) in Relation zum BIP um nicht weniger als 10 1/2 Prozentpunkte zugenommen haben. Die restriktive Finanzausgleichspolitik wird dadurch deutlich, daß die Bruttoeinnahmen des Zentralstaates, also die Einnahmen vor Überweisungen, im gleichen Zeitraum nur halb so kräftig gestiegen sind.

Die geringeren Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleiches und die eingeschränkten Möglichkeiten zur Fremdfinanzierung haben dazu geführt, daß die nachgeordneten Gebietskörperschaften auch bei den Ausgaben ihre jährlichen Zuwächse einschränken mußten. Dadurch ist die Ausgabenquote auf den „unteren" Ebenen deutlich gesunken und im Jahr 1987 um fast 4 Prozentpunkte unter dem Niveau Anfang der 80er Jahre gelegen. Gleichzeitig hat allerdings der Zentralstaat seine Ausgaben im selben Ausmaß erhöht.

1.6 Frankreich

1.6.1. Grundzüge der Finanzverfassung

Nach der französischen Verfassung ist der Staat eine „république une et indivisible". Die staatliche Souveränität wird einheitlich ausgeübt und kann nur delegiert werden. Dem Prinzip des Einheitsstaates widerspricht es aber nicht, daß bestimmte Aufgaben unterschiedlichen territorialen Ebenen übertragen werden.

Die Aufgabenverteilung erfolgt entweder nach dem Prinzip der Dezentralisation (seit 1982) oder der Dekonzentration (seit 1986). Dekonzentration bedeutet, daß Kompetenzen auf regionale, departementale oder kommunale Verwaltungseinheiten übertragen werden, die keinerlei autonome Befugnisse haben und der vollständigen Kontrolle der Ministerien unterstehen. Dezentralisation bedeutet hingegen, daß die Aufgaben von autonomen Einheiten wahrgenommen werden.

Die Entscheidungsstruktur zwischen dem Zentralstaat und den de-

zentralen Gebietskörperschaften sowie den Regionen stellt ein komplexes Gefüge von wechselseitigen Einflußbeziehungen dar.

Grundsätzlich erledigen die Regionen Aufgaben, die die Tätigkeiten der anderen Gebietskörperschaften ergänzen. Mit der Dekonzentration/Dezentralisierung wurden die Regionen aufgewertet und u. a. auch mit der Förderung der Regionalentwicklung sowie mit bestimmten Aufgaben des Bildungswesens betraut. Den Departements wurde neben der Ausweitung ihrer Kompetenzen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, des Wohnungswesens, der Infrastruktur und der Förderung des ländlichen Raumes die Vergabe der Sozialhilfeleistungen, die sozialen Dienste und Teile des Schulwesens (Colleges) übertragen.

Den Gemeinden wurden durch die Reform neben der Grundschule und der Erhaltung gemeindeeigener Gebäude auch Wohnungswesen, Infrastruktur, Raumplanung und Fragen der Sicherheit (z. B. Feuerwehr) übertragen. Alle drei dezentralen Gebietskörperschaften haben auch die Möglichkeiten, in wirtschaftliche Angelegenheiten zu intervenieren und durch direkte wie indirekte Subventionen die örtliche Wirtschaft zu fördern.

Die Neuordnung der Kompetenzregelungen hat allerdings keine klaren Abgrenzungen der gebietskörperschaftlichen Handlungsbereiche gebracht. Es verbleiben vielmehr beträchtliche Interpretationsspielräume. Zudem findet die Autonomie der Gemeinden und Departements ihre rechtlichen Grenzen in der Staatsaufsicht, der die dezentralen Entscheidungen unterliegen. Die Politikverflechtung hat sich eher verstärkt, weil in den neuen Gesetzen vielfach Kooperationen und Mischfinanzierungen vorgesehen sind, die vor allem zwischen dem Staat und der Region, aber auch zwischen dem Staat, dem Departement und den Gemeinden sowie zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften geschlossen werden. Intergovernmentale Beziehungen werden somit in Frankreich nach wie vor durch intensive Verhandlungen bestimmt, bei denen dem Präfekten eine führende Rolle zukommt.

1.6.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften

Der Zentralstaat verfügte 1989 über ein Ausgabenbudget von 2.591 Mrd FF. Es wurde zu 13% für allgemeine Leistungen (Allgemeine Verwaltung, Verteidigung, Öffentliche Sicherheit), 7% für Erzie-

hung und Kultur, 60% für Soziales (Gesundheit, Arbeit und Wohnen) und 11% für ökonomische Aktivitäten verwendet.

Die lokalen Gebietskörperschaften verfügten 1989 über einen Ausgabenrahmen von rund 550 Mrd FF. Davon entfielen rund 68% auf die Gemeinden, 26% auf die Departements und 6% auf die Regionen. Von den gesamten öffentlichen Aufgaben (einschließlich Sozialversicherung) trugen die dezentralen Gebietskörperschaften rund 17% bei, während sie nur über 10% der Steuereinnahmen verfügten. Diese Differenz muß zu einem immer größeren Teil durch andere eigene Einkünfte wie etwa Gebühren ausgeglichen werden (1980 rund 18%, 1989 bereits 21% der Bruttoeinnahmen). Mehr als ein Viertel der Einnahmen werden für Investitionen verwendet, die auch vom Staat unterstützt werden. 25% der Ausgaben betreffen Erziehung und Kultur, 22% Wohnungswesen, 20% soziale Dienstleistungen und Gesundheit und 10% allgemeine Verwaltung. Der Rest entfällt auf das öffentliche Verkehrswesen, ökonomische Aktivitäten (Tourismus) und auf den Bereich Sicherheit.

In den letzten Jahren wuchsen die Ausgaben der lokalen Gebietskörperschaften rascher als die des Zentralstaates, zum Teil aufgrund der Reformmaßnahmen, zum Teil aber auch aufgrund einer mangelnden Budgetdisziplin.

1.6.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften

Der unitaristischen Staatsorganisation Frankreichs entspricht eine relativ stark zentralisierte Ressourcenstruktur. Ihre Einnahmen setzen sich aus Steuern, Transfers vom Zentralstaat sowie aus verschiedenen sonstigen Einnahmen und Krediten zusammen.

1.6.3.1. Steuereinnahmen

Der Anteil des lokalen Sektors an den gesamten öffentlichen Steuereinnahmen liegt bei unter 10%. Auf die Departements entfallen dabei 28%, auf die Gemeinden 72%.

Gemeinden und Departements beziehen einen wichtigen Teil ihrer Einnahmen aus direkten Steuern. Diese betragen rund 76% der gesamten Steuereinnahmen und setzen sich aus 4 Kompenenten, die

sich hinsichtlich Bemessungsgrundlage und Kalkulationsmodus voneinander unterscheiden, zusammen.

Der Anteil an den indirekten Steuern (Steuer auf Führerschein, Kraftfahrzeuge, jährliche Fahrerlaubnissteuer, Steuer auf die Transmission von unbeweglichen Gütern) beträgt ungefähr 24% der Steuereinnahmen.

Im einzelnen umfassen die direkten Steuern folgende Komponenten:

a) Die Wohnsteuer, deren Steuerbasis die theoretische Mietenhöhe ist, betrifft 24% der gesamten direkten lokalen Steuereinnahmen, wovon die Gemeinden 71% erhalten.

b) Die Steuer auf bebaute Grundstücke geht ebenfalls von einer theoretischen Mietenhöhe aus, allerdings vermindert um 50% der Unterhaltungs- und Verwaltungskosten. 26% der gesamten direkten lokalen Steuereinnahmen werden durch diese Steuer eingenommen, wobei 65% auf die Gemeinden entfallen.

c) Die Steuer auf unbebaute Grundstücke stellt 6% der gesamten direkten Steuereinnahmen dar und geht zu 63% zugunsten der Gemeinden.

d) Die Gewerbesteuer, die rund 44% der lokalen direkten Steuereinnahmen deckt, und von der rund 71% auf die Gemeinden entfallen.

1.6.3.2. Transfers

Die zweite Einnahmenquelle der nachgeordneten Gebietskörperschaften sind die Transfers. Sie sind hauptsächlich Hilfen des Zentralstaates, im wesentlichen in Form von globalen Zuweisungen, kalkuliert und indexiert nach Kriterien wie Bevölkerung, Gebietsgröße, Straßennetz, Vermögen. Es besteht volle Freiheit der Verwendung. 1987 entsprach die Höhe der Transfers ungefähr jener der direkten Steuereinnahmen.

Die Transfers setzen sich aus folgenden Teilbereichen zusammen:

a) die Dotation „Globale de Fonctionnement"

Hiebei handelt es sich um eine Zuweisung, die zum Teil pauschal erfolgt und sich zum Teil an der Wirtschafts- und Steuerkraft sowie den Gesetzen der Gemeinden orientiert.

b) die Dotation „Globale de Décentralisation"

Durch diese Transfers soll sichergestellt werden, daß jede Kompetenzübertragung an nachgeordnete Gebietskörperschaften auch mit einer entsprechenden Bereitstellung von Budgetmitteln verbunden ist.

c) die Dotation „Globale d'equipement"

Durch Einführung dieser Transfers wurde versucht, die finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden zu steigern. Sie sollten innerhalb von 3 Jahren bis 1986 alle bis dahin gewährten Zweckzuwendungen schrittweise ersetzen. In der Zwischenzeit wurden die Zweckzuweisungen für die kleineren Gemeinden allerdings wieder eingeführt.

1.6.3.3. Kredite

Über die Steuerung der Vergabe öffentlicher Kredite kann der Staat den konjunkturpolitischen Zielen entsprechend auf die dezentrale Investitionspolitik einwirken.

1.6.4. Gegenwärtige Situation

Die Tatsache, daß Gemeinden und Departments nur über geringe eigene Einnahmen verfügen und deshalb auf Zuweisungen und Kredite vom Zentralstaat angewiesen sind, scheint diesem zunächst beträchtliche Steuerungsmöglichkeiten einzuräumen. Allerdings ist das Finanzsystem in Verbindung mit den genannten Kooperations- und Einflußbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu sehen.

Die finanziellen Schwierigkeiten der Departements und der Gemeinden konnten aber durch die bisherigen Reformmaßnahmen nicht beseitigt werden. Die Problematik spiegelt sich ua dadurch wider, daß die 1979 geschaffene allgemeine Zuweisung für die laufende Verwaltung seit 1983 nicht mehr mit den Preissteigerungen Schritt hält. Gleichzeitig lassen sich die lokalen Steuern aus politischen und ökonomischen Gründen kaum noch erhöhen. Die Investitionen von Gemeinden werden bereits zu 60% durch Kredite finanziert, wobei der Anteil der begünstigten Staatskredite abnimmt.

Hinzu kommt, daß die Bindung der Zuwachsraten der Schlüsselzuweisungen an das Mehrwertsteueraufkommen bzw. an die Investitionsentwicklung, die starke Abhängigkeit der Gemeinden und Departements von Krediten sowie der hohe Anteil der Gewerbesteuer gerade in rezessiven Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung die lokalen Verwaltungen vor erhebliche Schwierigkeiten stellen. Zudem müssen jetzt alle Gebietskörperschaften bei anhaltender oder zunehmender Arbeitslosigkeit für notwendige Hilfsmaßnahmen Sorge tragen. Da die Departements mit Hilfe der Gemeinden die Lasten der Sozialhilfe zu tragen haben, läßt sich absehen, daß die Entwicklung der den dezentralen Gebietskörperschaften übertragenen Ressourcen kaum mit dem Ausgabenbedarf Schritt halten wird. Hier werden die Grenzen der Dezentralisierung am deutlichsten.

1.7. Italien

1.7.1. Grundzüge der Finanzverfassung

Italien ist in 4 Verwaltungsebenen gegliedert: Zentralstaat, Regionen, Provinzen und Gemeinden. Derzeit gibt es 21 Regionen, davon 6 mit Sonderstatut, 12 Provinzen und 8.097 Gemeinden. Daneben gibt es 673 lokale Gesundheitsverbände. Diese sind zuständig für die Gesundheitseinrichtungen (Krankenhäuser, Gesundheitsdienste) und sind de facto autonom. Die Bahn ist in Italien ein eigenständiger Körper.

Die Verfassung enthält nur wenige Vorschriften über die Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen und einige Grundsätze über die Steuergesetzgebung und Steuergestaltung.

1.7.2. Ausgaben der Gebietskörperschaften

Die Aufgaben und Ausgaben sind in Italien überwiegend dem Zentralstaat zugeordnet. So entfallen etwa 70% der (bereinigten) Ausgaben auf die Zentralregierung und nur rund 1% auf die Gemeinden, bzw 11% auf die lokalen Gesundheitsbehörden. Die Provinzen dienen nur als Bindeglied zwischen Zentralstaat und Gemeinden. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben schrumpft zunehmend und machte 1988 nicht einmal mehr 2% der Gesamtausgaben aus.

Die Regionen sind zuständig für Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie, Gesundheit, Berufsbildungswesen, Wohnungswesen und Umwelt. In den Ausgabenbereich der Gemeinden entfallen die Sozialfürsorge, Kindergarten, Kultur, kommunale Dienste, Straßensicherheit, öffentlicher Verkehr und Wirtschaft. Die Hauptzuständigkeit der Provinzen umfaßt neben Verwaltungsaufgaben auch den Bau und die Erhaltung von Schnellstraßen.

Dieser Aufgabenverteilung entsprechend dominiert in allen Ausgabenbereichen der Zentralstaat. Die Verteidigungsausgaben und Ausgaben für auswärtige Angelegenheiten sind naturgemäß zur Gänze beim Zentralstaat konzentriert. Die Ausgaben für öffentliche Sicherheit, Soziales und Bildung sowie Unterricht und Kultur werden zwischen Zentralstaat und Gemeinden im Verhältnis 4:1 verteilt. Die Ausgaben für Wirtschaft fallen zu 60% dem Zentralstaat zu, zu 30% den Regionen und zu 10% den Gemeinden.

1.7.3. Einnahmen der Gebietskörperschaften und Kompetenzverteilung bei der Besteuerung

Die Steuergesetzgebung ist in Italien dadurch gekennzeichnet, daß gemäß Verfassung das Parlament nur die Grundsätze der Steuern verabschiedet. Ihre konkrete Gestaltung wird hingegen durch Rechtsverordnungen der Regierung geregelt. Dies gilt auch für die wichtigen Steuern wie Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, lokale Einkommensteuer und Umsatzsteuer. Die Regionen haben beschränkte Finanzautonomie. Sie können für allgemeine Verwaltungsausgaben eigene Steuern erheben. Derzeit gibt es allerdings keine derartigen Steuern, sondern nur Beteiligungserträge bzw Zuschläge bei Staatssteuern bzw lokalen Steuern. Für Provinzen und Gemeinden gibt es lokale Steuern. Diese werden allerdings durch staatliche Gesetze bzw Verordnungen geregelt. Die wichtigste lokale Steuer ist derzeit die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer. Der Tarif beträgt einheitlich 16'2% und wird vom Zentralstaat erhoben.

Eine kommunale Steuer wird auf gewerbliche, freiberufliche und landwirtschaftliche Tätigkeiten in Form einer Betriebsraumsteuer erhoben. Daneben gibt es die kommunale Dienstleistungsabgabe auf öffentliche Dienstleistungen (Straßenbeleuchtung, Müllabfuhr etc), die allerdings mehr gebührenähnlichen Charakter hat.

Aus alldem ergibt sich, daß das Steueraufkommen zum allergröß-

ten Teil dem Zentralstaat zufließt und zusteht. Den regionalen Körperschaften stehen nur wenige ergiebige Steuern zur Verfügung, sodaß sie stets auf Überweisungen und Zuschüsse der Zentralregierung angewiesen sind. Bei den Regionen machen die Überweisungen des Zentralstaates etwa 98% ihrer Einnahmen aus. Für die Provinzen liegen die Überweisungen vom Staat bei 60%, weitere 25% machen die Transfers von anderen öffentlichen Körperschaften aus. Bei den Gemeinden liegt der Anteil der Überweisungen vom Staat bei 50%. Die eigenen Steuern machen lediglich 11% der Einnahmen aus. Die Gesundheitsverbände werden überhaupt zur Gänze über Überweisungen finanziert.

1.7.4. Finanzielle Beziehungen zwischen Zentralstaat und Regionalkörperschaften

Nach dem heutigen Steuersystem haben die regionalen Körperschaften lediglich die Ertragshoheit über die lokale Einkommen- und Körperschaftsteuer. Diese werden zunächst als Staatssteuern erhoben, dann werden ihre Erträge vollständig unter den Regionalkörperschaften nach dem Aufkommensprinzip verteilt.

Als prozentuelle Überweisungen sind gesetzlich die staatliche Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer und die Verbrauchsteuern festgesetzt. Zum Steuerausgleich wird darüberhinaus ein geringer Betrag nach Gesamtbevölkerungszahl, Bevölkerungszahl zwischen 15 und 19 Jahren, Länge des Straßennetzes, Fläche der Provinzen etc. verteilt. Aus der Staatskasse werden in Italien auch umfangreiche Zuschüsse an die regionalen Fonds mit verschiedenen Zweckbestimmungen geleistet. Gegenstand und Ausmaß dieser Überweisungen hängen maßgeblich von der Einstellung der Zentralregierung ab, die sich meistens in den Ressortprogrammen niederschlägt.

2. ANSÄTZE ZU EINER REFORM DES HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICHS

Manfried Gantner — Roland Mittendorfer — Johann Eibl — Jutta Santeler

Die folgenden Überlegungen kritisieren die Begriffe Finanzbedarf und Finanzkraft von Gebietskörperschaften, so wie sie im derzeitigen horizontalen Finanzausgleich Verwendung finden. Darauf aufbauend wird der Versuch unternommen, den Vorschlag eines einstufigen Verteilungsvorgangs für den horizontalen Gemeindefinanzausgleich zu entwickeln.

Der horizontale Finanzausgleich steht unter der Zielantinomie der Finanzausgleichsgerechtigkeit zwischen den Gebietskörperschaften (Lasten-, Leistungsfähigkeitsausgleich) und der Bedachtnahme auf den jeweiligen Beitrag der Gebietskörperschaften zum Gesamtaufkommen der zu verteilenden Abgaben. Dieser konfligierenden Aufgabenstellung wird im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs insbesondere durch die verschiedenen Ausprägungen des Aufkommens- und Bedarfsprinzips bei der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben gemäß § 8 FAG 1989 Rechnung getragen.

Ganz allgemein versteht man unter dem Aufkommensprinzip die Verteilung des Steuerertrages der gemeinschaftlichen Bundesabgaben bzw der Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand nach dem länderweisen bzw örtlichen Aufkommen einer Steuer. Das Bedarfsprinzip knüpft demgegenüber an Tatbestände an, die auf ein besonderes Erfordernis an Mittelausstattung hinweisen (z. B. Einwohnerzahl, Gebietsfläche, Straßenkilometer, zentralörtliche Einrichtungen). Im derzeitigen System erfolgt die Mittelverteilung durch eine Vielzahl von Schlüsseln, die zu einer unübersichtlichen Vermischung des Aufkommens- und Bedarfsprinzips geführt haben (siehe Tabelle 7 in Kurzfassung). Zusätzlich führen länderspezifische Eigenheiten dazu, daß je nach Verteilungskriterium die länderweisen Anteile deutlich differieren, was wiederum die Beurteilung von Änderungen im Finanzausgleich erschwert (vgl Tabelle 1 im Anhang dieses Beitrags, besorgt von B Hüttner).

2.1. Aufkommensprinzip

Bei aggregierter Betrachtung (über alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben hinweg) wird das Aufkommens- vom Bedarfsprinzip eindeutig dominiert (Länderertragsanteile 4 : 1, Gemeindeertragsanteile 2'5 : 1). Die Umverteilungswirkungen bei den Ertragsanteilen gestalten sich folglich recht massiv (vgl Tabelle 8 in der Kurzfassung). Eine einseitige Orientierung am Bedarfsprinzip führt jedoch zu Effizienzverlusten des Gesamtsystems (fehlende Anreize für Länder bzw Gemeinden zur Erschließung neuer und Ausnützung bestehender Einnahmequellen).

Der verstärkten Anwendung des Aufkommensprinzips stehen allerdings Probleme entgegen: Das in der Finanzstatistik ermittelte regionale Steueraufkommen wird nicht aus der Summe der in der jeweiligen Region wirtschaftlich erbrachten steuerpflichtigen Tatbestände gebildet, sondern wird nach dem Ort der Steuereinhebung abgegrenzt (Zahlungsprinzip).

Eine bereinigende Zuteilungsrechnung auf die Länder ist zwar prinzipiell möglich, würde jedoch einen erhöhten Verwaltungsaufwand bei Behörden und Unternehmen zur Folge haben und sollte deshalb nur dort vorgenommen wreden, wo dies mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden kann. So bildet beispielsweise die Gewerbesteuer einen akzeptablen Indikator für die veranlagte Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer (falls letztere zu einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe gemacht würde). Analoges gilt bei Vornahme einer Aufteilung der über das Bundesrechenamt abgewikkelten Besoldung der Bundesbediensteten bzw Landeslehrer sowie der Regionalisierung der Lohn- und Gehaltszahlungen von ÖBB und ÖPTV für die Lohnsteuer. Im weiteren wird auf die damit verbundenen Probleme nicht weiter eingegangen, weil — wie an anderer Stelle dieser Studie (Pkt 4. 2. der Kurzfassung) ausgeführt — auf Länderebene eine Stärkung des Aufkommensprinzips mit dem Ausbau des Abgabenerfindungsrechts der Länder erreicht werden soll. Eine verbesserte Radizierbarkeit der gemeinschaftlichen Bundesabgaben wäre parallel dazu jedoch auf jeden Fall anzustreben.

Noch schwieriger als eine länderweise gestaltet sich eine kommunale Zuordnung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Sie erscheint derzeit technisch bzw mit vertretbarem Aufwand nicht möglich zu sein, wodurch jener Teil der Gemeindeertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, der nach dem Aufkommensprinzip

zugeteilt werden soll (siehe Vorschlag unten), nach einem anderen Kriterium zugewiesen werden müßte (z. B. erweiterte Finanzkraft der Gemeinden).

2.2. Bedarfsprinzip

Bei der derzeitigen Umsetzung des Bedarfsprinzips im horizontalen Finanzausgleich findet — die Gebietsfläche und die Strassenlänge sind unbedeutende Ausnahmen — nur eine einzige Bedarfskomponente, nämlich die Volkszahl (unveredelt oder durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel veredelt) Berücksichtigung. Die Volkszahl ist aber keineswegs der einzige Indikator des Finanzbedarfs einer Gemeinde, zusätzlich wären populationsunabhängige Indikatoren einzubeziehen.

2.3. Ansätze zu einer Reform des Gemeindefinanzausgleichs

Um zu einer befriedigenderen Operationalisierung des Bedarfsprinzips zu gelangen und um das Aufkommensprinzip zu stärken, wird im folgenden eine von der derzeitigen Praxis abweichende Vorgangsweise vorgeschlagen, deren einzelne Elemente auch eine theoretische Begründung erfahren sollen. Nachstehend wird der Versuch unternommen, die Zuteilung der Ertragsanteile an die Gemeinden mit den aus den Überlegungen zur personellen Steuergerechtigkeit bekannten Ansätzen, dem Äquivalenz- und dem Leistungsfähigkeitsprinzip, zu fundieren.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip diskutiert sowohl auf der Einnahmenseite öffentlicher Budgets die gerechte Verteilung der Steuerlast auf die Steuerpflichtigen als auch auf der Ausgabenseite die Zuteilung von (sozialen) Transfers (in Abhängigkeit von Gerechtigkeitskriterien für das Bestehen und das Ausmaß von Bedürftigkeit: „negative income tax"). Legt man diese (ausgabenseitigen) Überlegungen auf Gemeinden um, ließe sich das Prinzip einerseits auf die Ausstattung einer Gemeinde mit einem „Basiseinkommen" pro Einwohner und auf die Abgeltung zusätzlicher Bedarfe (größenbedingte oder spezielle Einrichtungen) anwenden, andererseits ließe sich das Leistungsfähigkeitsprinzip auf den Umverteilungsmechanismus von „finanz-

starken" zu „-schwachen" Gemeinden übertragen. Eine überzogene Umverteilung (Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips) — so die Erkenntnis der Finanzwissenschaft — führt jedoch zu Effizienzverlusten des Gesamtsystems (Anreizeinbußen sowohl bei „finanzstarken" als auch bei „finanzschwachen" Gemeinden, Einnahmequellen zu erschließen).

Das Äquivalenzprinzip besagt demgegenüber, daß jeder Steuerpflichtige (bzw Gruppen von Steuerpflichtigen) im Ausmaß der ihm (ihnen) zukommenden Nutzen bzw der von ihm (ihnen) verursachten Kosten zur Zahlung von Steuern herangezogen werden soll(en). Eine direkte Übertragung auf die Verteilung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Gemeinden fällt schwer. Trotzdem seien einige annähernd äquivalenztheoretisch motivierte Begründungsversuche für die Mittelverteilung hier angefügt. Gemeinden entstehen im Zuge ihrer strukturpolitischen Aktivitäten erhöhte Kosten in Form von Erschließungs-, Infrastruktur- und Umweltbelastung. Diese „Mühen" sollten ihnen partiell aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die ja auf dem Gemeindegebiet erwirtschaftet wurden, abgegolten werden. Desgleichen sind externe Effekte (z. B. Nutzen-„Spillovers") von Zentren an ihr Umland und „Public Bads" — wie z. B. Sondermülldeponien, Truppenübungsplätze, Flugplätze bzw Einflugschneisen, die Gemeinden auf sich nehmen, äquivalenztheoretisch zu begründen und demnach im horizontalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. Ein dritter Aspekt wäre darin zu sehen, bei den Gemeinden in jedem Fall auch Anreize zu weiterer wirtschaftlicher Aktivität zu belassen oder zu wecken.

Der Gemeindefinanzausgleich ist in Österreich derzeitig zweistufig ausgestaltet. In der Oberverteilung werden die Gemeindeertragsanteile zuerst an die Bundesländer zugewiesen, worauf in der Unterverteilung — die auch bundeseinheitlich im FAG geregelt ist — länderweise die Anteile auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden. Dieser zweistufige Verteilungsvorgang weist einige gravierende Mängel auf:

— Aus der Sicht des Aufkommensprinzips werden keineswegs unbedingt jene Gemeinden belohnt, die überdurchschnittlich zum Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben beigetragen haben.

— Aus der Sicht des Bedarfsprinzips ist nicht gesichert, daß alle Gemeinden bundesweit eine „Mindestausstattung" erhalten.

— Es kommt zu einer Reihe von interregionalen Verzerrungen. Es ist für die Mittelzuteilung vielmehr entscheidend, in welchem Bundesland die Gemeinde liegt (Bedarfsausgleich, Finanzkraft-Finanzbedarf-Ausgleich).

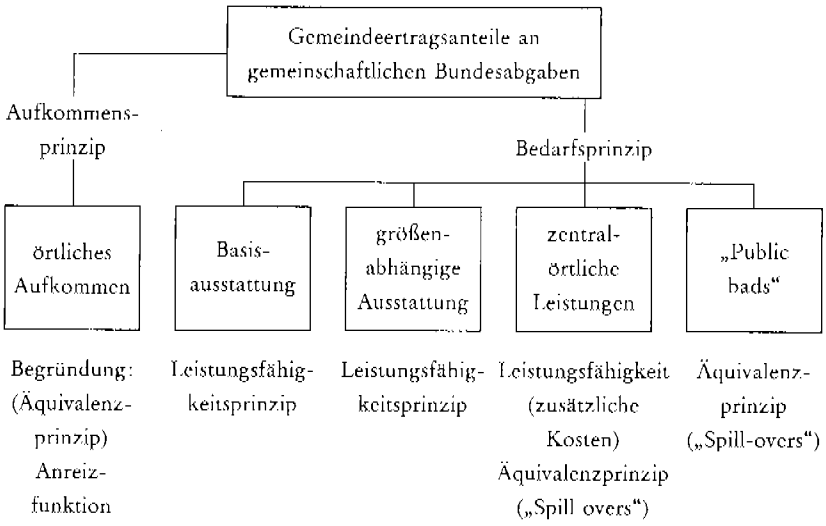
— Auch die Bedarfszuweisungen (§ 10 Abs 1 FAG) erfolgen zT länderweise ohne objektive Vergaberichtlinien und tragen nicht selten den Charakter eines politischen Herrschaftsinstruments der Länder gegenüber ihren Gemeinden, sie unterminieren die Gemeindeautonomie und könnten im Zusammenhang mit der Verwirklichung des folgenden Vorschlags ebenso entfallen wie die Landesumlage.

Aufgrund der obigen theoretisch fundierten Argumente werden nunmehr fünf Finanzmittelblöcke für eine direkte, also einstufige Verteilung der Gemeindeertragsanteile diskutiert (vgl Abbildung 1):

1. Basisausstattung: Mit Hilfe der einfachen Volkszahl wäre eine österreichweit gleiche Basisausstattung pro Einwohner mit Finanzmitteln sicherzustellen (Begründung: Leistungsfähigkeitsprinzip).

Abbildung 1

Vorschlag zur Verteilung der Gemeindeertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben



2. Größenabhängige Ausstattung: Die bevölkerungsbezogene Größe einer Gemeinde sollte weiterhin, wenn auch nicht so ausgeprägt wie bisher, als Merkmal für erhöhten Finanzbedarf berücksichtigt werden (Leistungsfähigkeitsprinzip). Größere Gemeinden müssen im Vergleich zu kleineren zusätzliche Leistungen erbringen (z. B. Nahverkehr), die sich aus der Ballung ergeben[1]).
3. Abgeltung zentralörtlicher Leistungen: Die (zusätzlich entstandenen) Aufwendungen der Gemeinde aus dem Angebot zentralörtlicher Leistungen (Leistungsfähigkeitsprinzip) und deren räumliche Nutzendiffusion (Äquivalenzprinzip) sollten gesondert von der Gemeindegröße abgegolten werden.
4. „public bads": Gemeinden müßten für die Übernahme überregional wirksamer „public bads" im Sinne einer Internalisierung von Nutzen-„Spillovers" ebenfalls entschädigt werden (Äquivalenzprinzip).
5. Aufkommensabhängige Finanzausstattung: Um Anreize für Betriebsansiedlungen in Gemeinden zu schaffen bzw zu erhalten und als Abgeltung für die mit dem Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben üblicherweise verbundenen Lasten der Gemeinde (Bereitstellung der Infrastruktur, Umweltlasten) sollte ein Teil des Steueraufkommens nach der gemeindeweisen Finanzkraft rückverteilt werden (Äquivalenzprinzip). Da eine kommunale Zurechnung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben nicht möglich erscheint (siehe oben), wird hier als Ersatzindikator des örtlichen Steueraufkommens ein gegenüber § 10 Abs 4 FAG (dessen Finanzkraftbegriff ist, wie mittels eines statistischen Verfahrens gezeigt werden kann, uE jedenfalls hinsichtlich der Nichtberücksichtigung der Getränkesteuer als gleichheitswidrig iSd § 4 F-VG einzustufen und sollte schon deshalb um die Lohnsummen- und Getränkesteuer ergänzt werden) erweiterter Finanzkraftbegriff vorgeschlagen. Dieser sollte zumindest die vier großen ausschließlichen Gemeindeabgaben (Grund-, Gewerbe-, Lohnsummen- und Getränkesteuer) umfassen, eventuell als mehrjähriger gleitender Durchschnitt der Finanzkraft ausgestaltet, um Spitzen-

[1]) Die Autoren folgen hier der gängigen Meinung, daß größere Gemeinden pro Kopf auch höhere Ausgaben haben, was in der Realität aber zum einen Ergebnis der bisherigen Finanzausstattung ist und zum anderen „economies of scale" (bzw „diseconomies of scale" von kleineren Gemeinden) unberücksichtigt läßt. Sie sind darüber hinaus der Meinung, daß Ballungskosten für jene spürbar sein sollten, die sie verursachen und daß sich Bürger/in größeren Gemeinden die auf sie entfallende qualitativ bessere Ausstattung mit öffentlichen Leistungen „selbst" bezahlen sollten.

Tabelle 1

Verteilungsschlüssel 1990[1])

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Volkszahl	3'571	7'097	18'898	16'803	5'854	15'704	7'765	4'039	20'269
1/6 Wien, Rest Volkszahl ohne Wien	3'732	7'417	19'752	17'562	6'118	16'414	8'116	4'222	16'667
abgestufter Bevölkerungsschlüssel	2'799	6'806	17'123	15'355	5'621	14'435	6'973	3'675	27'213
ländereigenes Aufkommen:									
Veranlagte Einkommensteuer	1'594	5'677	14'622	15'311	8'830	11'576	9'987	7'010	25'393
Gewerbesteuer	1'434	5'168	15'782	16'631	9'017	8'740	9'194	6'177	27'857
Kapitalertragssteuer I	0'581	2'861	10'514	14'447	4'511	4'642	7'462	2'852	52'130
Erbschafts- u. Schenkungssteuer	1'339	7'239	14'145	13'041	6'693	11'328	9'120	3'367	33'728
Bodenwertabgabe	1'034	9'708	15'512	14'945	10'894	12'326	13'458	3'185	18'938
Grunderwerbsteuer	1'538	5'498	18'000	13'098	10'859	12'612	9'888	4'696	23'811
Kraftfahrzeugsteuer	3'256	6'764	19'522	17'069	6'485	14'721	7'522	4'205	20'456
Länderweiser Bierverbrauch	2'461	9'084	16'414	18'424	8'459	14'719	11'532	4'367	14'540
Gebietsfläche	4'729	11'367	22'864	14'284	8'531	19'543	15'085	3'102	0'495
Straßenlänge	4'994	7'846	32'380	20'661	4'434	16'674	7'299	2'706	3'006
Länderweise Gemeindeertragsanteile	2'539	6'415	16'980	15'563	6'648	13'429	7'866	4'334	26'226

[1]) Berechnet von Bertram Hüttner

belastungen (z. B. Landesumlage) zu vermeiden und eine gewisse Kontinuität zu sichern. Zur Wahrung der Gemeindeeinnahmenautonomie sollte nicht an das tatsächliche Steueraufkommen angeknüpft werden, sondern nur an das potentielle, durch fiktive Hebesätze errechnete Steueraufkommen.

Die Gewichte der einzelnen Verteilungsschritte wären politsch festzulegen, wobei durch das Fehlen bisher vorgesehener disparitätsmindernder „Umverteilungsmaßnahmen" (z. B. Bedarfszuweisungen, Finanzkraft-Finanzbedarf-Ausgleich) der unter 1. aufgeführten Basisausstattung besonderes Gewicht zukommt.

Als Vorteile gegenüber dem jetzigen gemeindlichen Finanzausgleich können angeführt werden:

— Die einstufige Lösung zeichnet sich durch größere Transparenz aus.
— Ein Finanzkraft-Finanzbedarf-Ausgleich, wie er derzeit (länderweise) vorgenommen wird, erübrigt sich.
— Damit wird die bisherige, unbefriedigende Definition des Begriffes Finanzbedarf vermieden.
— Der Finanzkraft-Begriff wird erweitert.
— Gemeinden gleicher Finanzkraft erscheinen nicht mehr unterschiedlich finanzbedürftig, je nachdem, in welchem Bundesland sie liegen.
— Der Größe nach vergleichbare Gemeinden in verschiedenen Bundesländern werden nicht mehr unterschiedlich behandelt.
— Einwohnerreichere Gemeinden erscheinen nicht mehr „automatisch" finanzbedürftiger als einwohnerärmere.
— Der lediglich auf die Bevölkerungszahl abstellende abgestufte Bevölkerungsschlüssel verliert seine überragende Stellung. Er wird teilweise durch spezielle Bedarfsindikatoren ergänzt. Gleichgroße Gemeinden mit unterschiedlichem zentralörtlichen Charakter werden auch unterschiedlich behandelt.
— Da die Volkszahl (veredelt oder unveredelt) auf der jeweils letzten amtlichen Volkszählung aufbaut, kommt es zwischen den Volkszählungen zu einer Benachteiligung bevölkerungsdynamischer Bundesländer. Diese intertemporale Verzerrung kann durch das Zurückdrängen der Volkszahl als Verteilungskriterium gemildert werden.

3. DIE LANDESUMLAGE

Dietmar Pilz

Die Landesumlage basiert auf § 3 (2) F-VG 1948 in Verbindung mit § 4 FAG 1989, BGBl 687/88 und ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung eine Steuer der Länder auf die Mittel der Gemeinden, derzeit in Höhe von 8·3 vH der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

3.1. Historische Entwicklung

Den Ländern standen nach dem Zerfall der Donaumonarchie selbständige Steuerrechte zu. Der Umfang und das Aufkommen dieser Landessteuern war erheblich. So konnten trotz Einführung der mittelbaren Bundesverwaltung im Jahre 1925 und der damit verbundenen Aufgaben und Abgabenerweiterungen die Hälfte aller Aufwendungen der Länder durch eigene Steuern abgedeckt werden. Zu dieser Zeit hatte das alte österreichische Finanzausgleichsrecht die Länder und Gemeinden mit einer großen Anzahl selbständiger Besteuerungsrechte ausgestattet. Jene der Länder waren zwar nicht der Zahl, aber der Bedeutung nach stärker. Durch die Angliederung Österreichs an das Deutsche Reich wurde der bundesstaatliche Aufbau beseitigt.

Dies entsprach der damaligen deutschen Staatsauffassung, die — wie die feierlichen Worte des Vorspruchs zur deutschen Gemeindeordnung zeigen — das Schwergewicht der Hoheitsverwaltung zwischen dem Reich und den Gemeinden teilen und den Einfluß der Länder mehr auf das Gebiet der Wirtschaftsverwaltung abdrängte.

Die österreichische FAG-Gesetzgebung hat im großen und ganzen diesen Zustand beibehalten.

Nach Pfaundler (1958) haben die Länder auf Besteuerungsrechte verzichtet, denen „wohlerworbene" Ansprüche der Gemeinden gegenüberstehen.

Nach Smekal/Theurl (1990) stellt die Landesumlage historisch einen Ausgleich der Länder für die in der NS-Zeit stark ausgeweitete Finanzausstattung der Gemeinden durch eigene Steuern dar.

Tatsächlich wird seither den Ländern als Ersatz für die genom-

mene Steuerhoheit die Möglichkeit der Erhebung einer Landesumlage auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände gewährt.

Diese Landesumlage kommt in ihrer Wirkung einer Besteuerung der Gemeinden durch die Länder gleich (Horny (1985)).

3.2. Entwicklung der Landesumlage

3.2.1. Verfassungsrechtliche Grundlage

Die Länder sind gemäß § 3 (2) F-VG 1948, BGBl 45, berechtigt, durch Landesgesetze ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Städte mit eigenem Statut, die Gemeinden oder gegebenenfalls die Gemeindeverbände umzulegen.

Das FAG 1967, BGBl 2/1967, sah im § 21 (1) als Verfassungsbestimmung vor, daß die Länder auch abweichend von der zitierten Finanzverfassungsbestimmung berechtigt sind, von den Städten mit eigenem Statut, den Gemeinden oder gegebenenfalls den Gemeindeverbänden eine Umlage zu erheben.

Durch Bundesgesetz kann ein Höchstausmaß der Landesumlage festgesetzt werden. Soweit Gemeindeverbände am Tag des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes bestehen, regelt die Landesgesetzgebung die Umlegung ihres Bedarfes.

3.2.2. Die Entwicklung seit 1953

Seit 1953 hat sich die Höhe der Landesumlage von ursprünglich 20 auf derzeit 8'3 vH verringert.

Finanzausgleichsgesetze	*Betrag (in Mio S)*
FAG 1953, BGBl 225/52: Landesumlage bis zu 20% d Ertragsanteile d Gemeinden	178
FAG 1956, BGBl 153/55: 20% beibehalten	217
FAG 1959, BGBl 97/59: Senkung auf 16%	263
FAG 1967, BGBl 2/67: 15% für die Jahre 1967-1971 u 14'5% für das Jahr 1972	698
FAG 1973, BGBl 445/72: Senkung auf 12'5%	1.254
FAG 1979, BGBl 673/78: Senkung auf 10'5%	(§4) 1.779
FAG 1985, BGBl 544/84: Senkung auf 8'3%	2.265
FAG 1989, BGBl 687/88: unverändert 8'3%	2.623

Die Steigerung im Aufkommen 1953 bis 1989 ergibt eine durchschnittliche Steigerung von 38%. Dies trotz einer Senkung dieser Umlage von ursprünglich 20% auf derzeit 8'3%.

Eine Senkung des Umlagesatzes kann sich in einer Aufkommensminderung für die Länder auswirken (wie bei den Finanzausgleichen 1972 und 1979) oder es werden für die Aufkommensneutralisierung begleitende Maßnahmen gesetzt, die in der Regel eine entsprechende Veränderung der Anteilssätze in der Oberverteilung nach sich ziehen.

Eine derartige Maßnahme war, um ein Beispiel zu nennen, bei der Senkung der Landesumlage beim FAG 1985 von 10'5% auf 8'3% gegeben.

Dazu ein Zitat aus dem Resumeeprotokoll über die Paktierung des FAG ab dem Jahre 1985:

„I Ziffer 2:

Die Landesumlage darf 8'3% vH der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nicht übersteigen. Die Länder verzichten somit zugunsten der Gemeinden auf 2'2 Prozentpunkte der Landesumlage. Der Bund ersetzt den Ländern den Ausfall der Abgabenerträge durch Änderung des Schlüssels bei der veranlagten Einkommensteuer von bisher 42 vH Bund und 30 vH Länder auf 42'232 vH Bund und 30'767 vH Länder, bei der Lohnsteuer von bisher 59'091 vH Bund und 22'767 vH Länder auf 68'619 vH Bund und 23'199 vH Länder, sowie bei der Umsatzsteuer von bisher 69'692 vH Bund und 18'558 vH Länder auf 69'421 vH Bund und 18'829 vH Länder."

Diese an sich nach außen wirkende geringfügige Verschiebung von 2'2 Prozentpunkten bewirkte immerhin eine Verschiebung der Finanzmasse — gemessen an den Daten des Jahres 1989 — zugunsten der Gemeinden im Ausmaß von 695 Mill Schilling, welche ausschießlich zu Lasten des Bundes geht. Die Länder selbst konnten durch die Verminderung der Landesumlage ihren Ertrag durch die vorangeführte Veränderung von Anteilsschlüsseln gleichhalten.

Dieser bundesgesetzlich festgesetzte Höchstsatz der Landesumlage wird von den Ländern zur Gänze angewandt. Die Landesumlage stellt neben den Landesertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben eine der wichtigsten Einnahmenquellen der Länder dar.

Da sich der jeweilige Höchstsatz der Landesumlage nicht auf die einzelnen Gemeinden, sondern auf die Gesamtheit der Gemeinden eines Bundeslandes bezieht, ist ihre Umlegung auf die Gemeinden

auch ein Instrument des interkommunalen Finanzausgleiches durch die Länder. Sie erfolgt in der Regel im Verhältnis ihrer Finanzkraft. Diese Finanzkraft ist bundesländerweise verschieden geregelt.

Die Finanzkraft gem § 10 (4) FAG bildet für die Bundesländer Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol die Grundlage für die Ermittlung der Landesumlage, und zwar durch Heranziehung der Grundsteuer mit einem fiktiven Hebesatz von 300 vH und dem tatsächlichen Ertrag an Gewerbesteuer jedoch nur im Ausmaß von 83%. Ausgenommen von dieser Regelung sind die Bundesländer Niederösterreich und Vorarlberg, die eine eigene (etwas erweiterte) Finanzkraftregelung beschlossen haben.

Diese die Finanzkraft bildenden Steuern gelten seit dem FAG 1959 als deren Grundlage.

In einer Untersuchung über diese Finanzkraftsteuern zeigen Smekal/Theurl (1990) auf, daß bei der erstmaligen Einbindung dieser Steuern deren Bedeutung am Gesamtaufkommen wesentlich höher war als dies derzeit der Fall ist. So deckten immerhin diese zwei „Finanzkraftsteuern" in der zweiten Hälfte der Fünfzigerjahre noch mehr als 2/3 des Gesamtaufkommens an den ausschließlichen Gemeindeabgaben, in den Achtzigerjahren betrugen die „Finanzkraftsteuern" nur mehr 38% am Gesamtsteueraufkommen der Gemeinden.

Die Bezeichnung „Finanzkraft" kann somit nur als fiktiv bezeichnet werden, da die wichtigen Gemeindeeinnahmen wie Getränkeabgabe und Lohnsummensteuer sowie auch die Ertragsanteile (ausgenommen Niederösterreich) überhaupt nicht als Basis herangezogen werden.

Mit dem FAG 1985 wurde die „Finanzkraft" im § 21 erweitert, um den Kopfquotenausgleich auf Gemeindeebene zu errechnen.

In dem Erkenntnis des VfGH vom 23. 6. 1984 (A 6/82, A 18/84) hat der Gerichtshof die Heranziehung der Grundsteuer und der Gewerbeerträge zur Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden im Rahmen der Regelungen des § 10 FAG 1979 als nicht unsachlich angesehen (Klage der Marktgemeinde Lustenau gem Art 137 B-VG).

3.3. Landesumlage — Steuerfalle

Nach Smekal (1977) könnte man ökonomisch hier von einer Ertragsbeteiligung an einer Ertragsbeteiligung sprechen. Gegen diese

Auffassung kann eingewendet werden, daß die Landesumlage nach den gesetzlichen Vorschriften eine Umlage der Länder auf die einzelnen Gemeinden darstellt, in deren Haushalten sie als Transferausgabe an die Länder zu verbuchen ist, und daß die Leistungspflichten der einzelnen Gemeinden je nach Finanzkraft durchaus unterschiedlich sind und somit die Aufhebung der Landesumlage zu sehr unterschiedlichen Verteilungseffekten zwischen den Gemeinden führen müßte.

Diese unterschiedlichen Verteilungseffekte können anhand konkreter Daten einzelner Gemeinden nachgewiesen werden. Um sich einen Überblick über die an die Gemeinden zu verteilende Finanzmasse zu verschaffen, geben die Daten des Jahres 1989 entsprechenden Aufschluß.

Die ungekürzten Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben erbrachten 1989 für die Gemeinden ohne Wien 31'606 Mrd Schilling. Die daraus resultierende Landesumlage für die Bundesländer ergibt einen Betrag von 2.623 Mill Schilling. Empfänger dieses Spitzenausgleiches ist das jeweilige Bundesland, die Landesumlage belastet naturgemäß die finanzstarken Gemeinden stärker als die finanzschwachen.

Daß unter „finanzstark" in der Regel nur die Gewerbesteuer als echter Parameter dient, wurde bei der Erläuterung der Finanzkraft nach § 10 (4) FAG 1989 bereits dargelegt.

Vorerst soll ausgehend von Berechnungsdaten des Jahres 1989 anhand einer fiktiven Gemeinde die Berechnung der Landesumlage dargestellt werden.

Beispiel Berechnung „Landesumlage"

1. Ungekürzte Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1989 für das Bundesland Steiermark:
   Schilling 5,400.000.000'—.
2. Finanzkraft 1988 für die Steiermark:
   Schilling 929,058.683'—.

Aus der Summe der Finanzkraft einerseits und der Gesamtsumme der Landesumlage andererseits (8'3% von den ungekürzten Ertragsanteilen) ergibt sich die Schlüsselzahl für die Landesumlage für alle Gemeinden dieses Bundeslandes. Sie beträgt 0'4824.

$$\left(\frac{5{,}400{,}000.000 \times 0'083}{929{,}058.683}\right)$$

Gemeinde: Beispiel:

Grundsteuermeßbetrag für die Grundsteuer A:	50.120'— S
Grundsteuermeßbetrag für die Grundsteuer B:	120.800'— S
Summe	170.920'— S

Gewerbesteueraufkommen (Bemessungszeitraum 6,200.000'—)
Einwohner: 12.100

Es ergibt sich daher:
a) *die Finanzkraft nach § 10 (4) FAG:*
Summe der Grundsteuermeßbeträge x 300 vH:

170.920 x 300	= 512.760'— S
Gewerbesteuer: 6,200.000 x 0'83%	+ 5,146.000'— S
Finanzkraft	= 5,658.760'— S

b) *Berechnung der Landesumlage:*
Schlüsselzahl für die Landesumlage x Finanzkraft der Gemeinde:
0'4824 x 5,658.760'— = ergibt Landesumlage 1989 für diese Gemeinde 2,729.922'— S

Unabhängig von der Nichteinbeziehung anderer ausschließlicher Gemeindeabgaben (zum Unterschied von der Finanzkraft nach § 21 FAG) ergibt gerade die Einbeziehung der Gewerbesteuer, wenn auch nur im Ausmaß von 83%, den unerwünschten Effekt, daß Gemeinden mit einem relativ hohen Gewerbesteueraufkommen erheblich belastet werden.

Diese Belastung durch die Landesumlage sowie auch die unterschiedliche Aufkommensdynamik der Finanzkraftsteuern führt in Extremfällen zu einer „Steuerfalle", die den Gemeinden auf Grund der Höhe der Landesumlage keine Ertragsanteile mehr zuweist.

In der Anlage wurden Daten einiger ausgewählter finanzstarker bzw finanzschwacher Gemeinden dargestellt, aus denen sich das Bild zeigt, das vorher ausgeführt wurde; dh daß die finanzstarken Gemeinden mit ihrem hohen Gewerbesteueraufkommen überwiegend die Landesumlage speisen.

Bei den ausgewählten Gemeinden Retznei und Lannach ist die „Steuerfalle" auffallend. In beiden Gemeinden, jedoch vor allem in Lannach, hat die Neugründung eines Unternehmens und die dann von diesem Unternehmen erzielten Gewinne hohe Gewerbesteueraufkommen für die Gemeinde erbracht. Dies führte bei Lannach z. B. im Jahre 1986 dazu, daß die nach obigem Schema ermittelte Landesum-

Tabelle 1

Jahr	Steuern u. Abgaben Gesamtaufkommen	Gewerbesteuer in Bemessungszeitraum	Ertragsanteile Gesamt	Prozent zu Steuern	Landesumlage	Prozent zu Ertragsanteil
			RETZNEI			
1985	6,545.050	3,481.185	1,469.410	22'45	1,289.762	87'77
1986	6,908.967	2,647.532	1,454.332	21'05	1,161.064	79'83
1987	5,697.874	4,440.485	1,587.346	27'86	2,120.684	133'60
1988	5,222.673	3,415.738	1,684.131	32'25	1,835.897	109'01
1989	3,412.473	1,241.211	1,660.661	48'66	653.880	39'37
			LANNACH			
1985	35,591.650	26,059.868	6,445.907	18'11	7,194.405	111'61
1986	10,710.351	24,960.522	6,878.737	64'23	10,120.624	147'13
1987	12,314.272	8,902.710	8,189.977	66'51	3,968.522	48'46
1988	13,395.424	—	8,446.929	63'06	525.803	6'22
1989	14,732.455	—2,000.000	8,869.118	60'20	—	0'00
			MERKENDORF			
1985	3,971.318	30.701	3,503.633	88'22	59.446	1'70
1986	3,893.741	60.878	3,473.692	89'21	73.129	2'11
1987	4,225.414	56.077	3,750.519	88'76	74.525	1'99
1988	4,442.545	110.191	3,941.841	88'73	108.554	2'75
1989	3,834.832	54.345	3,327.123	86'76	80.505	2'42

lage S 10,120.624'— betragen hat, der Gemeinde aus Ertragsanteilen nur S 6,878.737'— zugestanden sind.

Wie den beiliegenden Berechnungen (vgl Tabelle 1) zu entnehmen ist, ergab sich in Lannach im Jahre 1989 ein Übergenuß an Gewerbesteuer, der durch Verluste des Unternehmens entstanden ist.

Als Gegensatz zu den „finanzstarken Gemeinden" werden repräsentativ für viele finanzschwache Gemeinden die Daten der Gemeinde Merkendorf dargestellt.

Derartige Schwankungen bei der Landesumlage werden durch das Aufkommen der Gemeindegewerbesteuer bewirkt, können durch die Gemeinde selbst nicht beeinflußt werden und erschweren naturgemäß auch die Erstellung des Jahresvoranschlages.

Gerade die Gewerbesteuer als Objektsteuer soll die der Gemeinde erwachsenen Gemeindelasten tragen und so ist an sich nicht erklärbar, warum der vorgenommene Verteilungsmodus zwischen der Gemeinde und dem Land vor sich geht und nicht zwischen den umliegenden Gemeinden. Gerade diese umliegenden Gemeinden müssen sicherlich auch durch die Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben in Nachbargemeinden höhere Gemeindelasten tragen. Kraft Gewerbesteuergesetz fließt ihnen nur dann ein Gewerbezerlegungsanteil zu, wenn es sich um eine mehrgemeindliche Betriebsstätte handelt.

Verstärkt wird für diese „finanzstarke" Gemeinde deren negativer Effekt noch dadurch, daß in den meisten Umlagegesetzen (Sozialhilfe, Schulkosten) die Finanzkraft ebenfalls einen wesentlichen Bestandteil bildet und hier die Mittel der Gemeindegewerbesteuer neuerlich eine Kürzung im Rahmen der Umlage erfahren.

Die letztere Verteilung entspricht aber einem echten interkommunalen Ausgleich, dh einem Ausgleich auf derselben Ebene.

Der langjährigen Forderung der Gemeinden auf Beseitigung der Landesumlage wurde im FAG 1985 zum Teil nachgekommen, als der Bund die Minderung der Landesumlage von 10'5% auf 8'3% den Ländern ausgeglichen hat. Ein echter Lösungsansatz bietet sich aber im Steuerfindungsrecht der Länder. Daß die Beseitigung der Landesumlage bisher nicht gelungen ist, spricht jedoch nicht für die Notwendigkeit der Landesumlage, sondern höchstens für die aufgezeigte Komplexität des Finanzausgleichsgesetzes und die jeweils stattfindenden FAG-Verhandlungen.

Literatur:

Horny, H., (1985), Der Finanzausgleich 1985 — 1988, Handbuch für die kommunale Praxis, Linz

Pfaundler, R., (1958), Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58, Wien

Smekal, Ch., (1977), Operationalisierung eines intragovernmentalen Transferbegriffs für den Finanzausgleich und Quanifizierung alternativer Nettotransfersalden, in: Matzner, E (Hrsg), (1977) Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien

Smekal, Ch./Theurl, E., (1990), Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften — Analysen und Vorschläge zum Gemeindefinanzausgleich in Österreich, Wien

4. ENTSCHÄRFUNG DER STUFENGRENZEN BEIM ABGESTUFTEN BEVÖLKERUNGSSCHLÜSSEL

Bertram Hüttner

4.1 Problemstellung

Die abgestufte Bevölkerungszahl einer Gemeinde wird durch Multiplikation der Einwohnerzahl mit einem nach der Gemeindegröße gestaffelten Vervielfältiger gebildet, der in Drittelsprüngen von 1 1/3 bis 2 1/3 reicht. An den Stufengrenzen ergibt sich dabei die Problematik, daß die abgestufte Bevölkerungszahl (aBZ) einen Sprung aufweist, da der um 0'33 höhere Vervielfältiger der nächsten Stufe auf die gesamte Einwohnerzahl zur Anwendung kommt: Eine Gemeinde mit 10.000 Einwohnern hat eine aBZ von 13.333, eine Gemeinde mit 10.001 Einwohner dagegen bereits von 16.667, was sich bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile, die im Durchschnitt zu mehr als 80% nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel erfolgt, deutlich niederschlägt (das sogenannte Hard-Rankweil-Paradoxon). Am negativsten zeigt sich diese Erscheinung dann, wenn eine Gemeinde bei der Volkszählung unter die jeweilige Stufengrenze sinkt, weil damit unmittelbar beträchtliche Ertragseinbußen verbunden sind.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 12. Oktober 1990, G 66/90-13, der Regelung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels die Verfassungskonformität bescheinigt, jedoch zum Ausdruck gebracht, daß bei künftigen Finanzausgleichsverhandlungen zu überdenken sein wird, ob die Tarifsprünge an den Stufengrenzen nicht gemildert werden sollen.

4.2. Vorschläge

Die Zahl der Gemeinden, auf welche die aufgezeigte Problematik spürbar zutrifft, ist gering. Derzeit (Volkszählung 1981) liegen nur acht Gemeinden mit insgesamt weniger als 100.000 Einwohnern innerhalb eines 10%-Radius unterhalb einer Stufengrenze.

Lösungsmöglichkeiten bieten sich in mehreren Richtungen an.

Variante 1: Linearisierung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Der Vervielfältiger steigt linear an und ist für alle Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl verschieden.

Variante 2: Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nach der Art des Einkommensteuertarifes

Der höhere Vervielfacher wird nur auf den die Stufengrenze übersteigenden Teil der Einwohnerzahl angewandt.

Nachteilig ist bei beiden Varianten, daß das Gefüge des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in seiner Gesamtheit geändert wird, verbunden mit zum Teil sehr spürbaren finanziellen Umschichtungen.

Das heißt, beide Varianten würden über das unmittelbare Erfordernis, die Tarifsprünge an den Stufengrenzen zu mildern, weit hinausgehen. Beiden ist gemeinsam, daß die Anpassung nach unten hin erfolgt, Gemeinden mit einer Einwohnerzahl knapp über einem Tarifsprung daher unter erheblichen finanziellen Einbußen auf das Niveau knapp unterhalb des Tarifsprungs herabgedrückt werden.

Mit finanziellen Verschiebungen deutlich geringerer Größenordnung wäre *Variante 3* verbunden: *Überdurchschnittliche Anhebung der abgestuften Bevölkerungszahl knapp unterhalb einer Stufengrenze.* Bei dieser Variante werden die betroffenen Gemeinden stufenweise auf das Niveau der nächsten Größenklasse angehoben, verbunden mit einer spürbaren Verbesserung ihrer finanziellen Situation, und für Gemeinden, die anläßlich einer Volkszählung unter die Stufengrenze sinken, wäre ein Auffangnetz geschaffen, das sie vor überdurchschnittlichen Einbußen bewahrt. Die übrigen Gemeinden wären von einer solchen Regelung nur marginal betroffen.

Konkret könnte die Variante 3 so aussehen, daß die abgestufte Bevölkerungszahl einer Gemeinde mit einer Einwohnerzahl innerhalb von 10% unter der nächsten Stufengrenze um eine Zahl angehoben wird, die durch Multiplikation jener Einwohnerzahl, um die 90% der nächsten Stufengrenze überschritten werden, mit 3 1/3 ermittelt wird. Das Hard-Rankweil-Paradoxon würde sich dadurch, berechnet auf Basis 1990, wie folgt entschärfen (bei dieser Berechnung sind nur die Ertragsanteile im zweiten Verteilungsvorgang berücksichtigt):

bisher:	Rankweil	46,682.000 S, 4.703 S/Ew
	Hard	59,391.000 S, 5.879 S/Ew
neu:	Rankweil	57,339.000 S, 5.777 S/Ew
	Hard	59,152.000 S, 5.855 S/Ew

Die Verschiebungen zwischen den Bundesländern, aber auch die Auswirkungen auf die übrigen Gemeinden der jeweiligen Bundesländer wären minimal.

5. KOSTENTRAGUNGSBESTIMMUNGEN IM FINANZAUSGLEICH

Bertram Hüttner

5.1. Grundsatz der eigenen Kostentragung, Abweichungen

Das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 legt im § 2 den Grundsatz der eigenen Kostentragung fest: Die einzelnen Gebietskörperschaften haben den Aufwand zu tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Durch den „zuständigen Gesetzgeber" — also prinzipiell jenem, der die kostenverursachende Materie zu regeln hat — können allerdings abweichende Regelungen getroffen werden, und zwar

— Kostenabwälzungen oder
— Kostenübernahmen.

Abweichungen vom Prinzip der eigenen Kostentragung kommt in Österreich derzeit ein hoher finanzieller Stellenwert zu. Ihr genauer Umfang ist jedoch nicht feststellbar, da durch die Finanzstatistik nur jene Abweichungen vom Prinzip der eigenen Kostentragung erfaßt werden, die sich in intragovernmentalen Transferzahlungen (IGT) äußern, nicht jedoch Kostenübernahmen, bei welchen die Leistungen an den Leistungsempfänger direkt aus dem eigenen Budget und nicht auf dem Umweg über IGT erbracht werden.

In den Gebarungsübersichten 1989 sind für die — zum Großteil auf Abweichungen vom Prinzip der eigenen Kostentragung beruhenden — Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften allein im Rahmen des Finanzausgleichs (im weiteren Sinn) folgende Werte ausgewiesen:

Bund	—48·6 Mrd S
Länder ohne Wien	+44·6 Mrd S
Wien als Land und Gemeinde	+ 9·2 Mrd S
Sozialhilfe- und Schulgemeindeverbände	+ 1·4 Mrd S
Gemeinden ohne Wien	— 7·4 Mrd S
Überweisungsdifferenzen	+ 0·6 Mrd S

In der Folge werden drei der wesentlichsten Kostentragungsbestimmungen des FAG 1989 beleuchtet.

5.2. Kostentragung in der mittelbaren Bundesverwaltung und in der Auftragsverwaltung des Bundes

Das FAG 1989 wiederholt im § 1 für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung den an sich schon durch den § 2 F-VG zum Ausdruck gebrachten Grundsatz, präzisiert jedoch, daß bei übertragenen Aufgaben darunter nur der Personalaufwand (einschließlich der Ruhe- und Versorgungsgenüsse) und Amtssachaufwand zu verstehen sind, nicht jedoch der Zweckaufwand.

Für die Auftragsverwaltung des Bundes (Art 104 Abs 2 B-VG) im Bereich der Bundesstraßenverwaltung, des Bundeshochbaues und der Verwaltung bundeseigener Liegenschaften gilt eine ähnliche Regelung. Der Zweckaufwand wird, was die direkten Investitions- und Instandhaltungsausgaben betrifft, unmittelbar zu Lasten des Bundes bzw einer Finanzierungsgesellschaft verrechnet. Zur Abgeltung des Aufwandes für die Erfüllung der übertragenen Projektierungs-, Bauführungs- und Bauverwaltungsaufgaben leistet der Bund jedoch ein Pauschale: im Bundesstraßenbau 10 vH, im Bundeshochbau und bei der Verwaltung bundeseigener Liegenschaften 12 vH der zu Lasten des Bundesbudgets geleisteten voranschlagswirksamen Ausgaben; kein Pauschale wird also geleistet, wenn die Investitionsfinanzierung auf dem Umweg über eine Finanzierungsgesellschaft erfolgt.

Eine Degression der Abgeltung in Abhängigkeit vom abgerechneten Bauvolumen ist nicht vorgesehen.

5.3. Tragung des Aufwandes für Ausgleichszulagen

§ 2 FAG 1989 legt fest, daß der Bund die nach den Sozialversicherungsgesetzen ausgezahlten Ausgleichszulagen trägt.

Nach § 299 ASVG ist die Ausgleichszulage von dem Land zu ersetzen, in dem der Sitz des Trägers der Sozialhilfe liegt, der für den Empfänger der Ausgleichszulage zuständig wäre. Das Land hat die von ihm ersetzten Beträge auf die Träger der Sozialhilfe des Landes aufzuteilen. (Ähnliche Bestimmungen enthalten die übrigen Sozialversicherungsgesetze.) Gleichzeitig ist im § 299 Abs 2 ASVG festgelegt, daß sich eine Beteiligung des Bundes am Aufwand der ausgezahlten Ausgleichszulagen nach dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz richtet.

Der Bund hat im Zuge der großen Finanzausgleichsreform 1959 die Kosten für die Bezahlung der Ausgleichszulagen auf sich genommen. Als Gegenleistung haben die Gemeinden auf einen Teil der Gewerbesteuer verzichtet.

1989 hatte der Bund für die Ausgleichszulagen 6·4 Mrd Schilling aufzuwenden.

Da sich der Anspruch auf eine Ausgleichszulage zur Pension dem Grunde und der Höhe nach aus den einzelnen Sozialversicherungsgesetzen und den dazu ergehenden Verordnungen ableitet, das Sozialversicherungswesen jedoch gemäß Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz des Bundes fällt, ist zu bezweifeln, daß es sich bei § 2 FAG 1989 um eine Kostenübernahme im eigentlichen Sinn handelt.

Auf jeden Fall würde es eine völlige Trennung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bedeuten, die Tragung der Kosten der Ausgleichszulagen wieder auf die Länder bzw die Gemeinden abzuwälzen. Die Kostentragung durch den Bund sollte daher aus dem Finanzausgleichsgesetz direkt in die einzelnen Sozialversicherungsgesetze übernommen werden.

5.4. Ersatz von Besoldungskosten für die Landeslehrer

Gemäß § 3 FAG 1989 ersetzt der Bund den Ländern die Aktivbezüge der Landeslehrer (zu 100% bei den allgemeinbildenden Pflichtschulen und zu 50% bei berufsbildenden Pflichtschulen und land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen) sowie den Pensionsaufwand. 1989 waren dafür rund 29 Mrd Schilling aufzuwenden.

Diese Kostentragungsbestimmung hat eine sehr wechselvolle Geschichte. Die in der Ersten Republik von den Ländern besoldeten Pflichtschullehrer wurden in der Zeit der deutschen Besetzung als „Reichsbeamte" übernommen, und sie blieben auch nach Wiedererrichtung der österreichischen Staatshoheit zunächst in der Dienst- und Besoldungshoheit des Bundes. Das Landeslehrer-Dienstrechtskompetenzgesetz 1948 brachte eine verfassungsgesetzliche Neuregelung: Bundessache ist die Gesetzgebung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes einschließlich des Besoldungs- und Disziplinarrechtes, die Vollziehung steht den Ländern zu, die über diese Pflichtschullehrer die Diensthoheit ausüben. An der Tragung des Besoldungsauf-

wandes durch den Bund änderte sich — ausgenommen die Berufsschullehrer, bei welchen die Kostenteilung bereits im FAG 1948 geregelt wurde — vorläufig nichts. 1951 wurde eine sogenannte Lehrerüberhangsregelung geschaffen: Bei einem Lehrerüberstand — ermittelt durch Gegenüberstellung der Lehrer- und Schülerzahlen — hatten die Länder einen Beitrag an den Bund zu leisten. Mit dem FAG 1967 kam es zu einer 10%igen Kostenbeteiligung der Länder an den Aktivbezügen der Landeslehrer an den allgemeinbildenden Pflichtschulen, wofür den Ländern eine höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer zugestanden wurde. Mit dem FAG 1973 hat der Bund diese für ihn ungünstige Regelung wieder rückgängig gemacht, verbunden mit einer Änderung in der Veranschlagung und Verrechnung: Die Besoldungskosten werden seither in den Länderbudgets veranschlagt, und die Kostenersätze werden vom Bund als Sachaufwand verrechnet.

Seither gab es seitens des Bundes wiederholt Bestrebungen, zumindest wieder eine Beteiligung der Länder an den Besoldungskosten zu erreichen.

Für das Gesamtausmaß der Lehrerbesoldung ist allerdings nicht allein deren besoldungsmäßige Stellung, sondern in bedeutend größerem Umfang deren Zahl maßgeblich. Untersucht man aber die kostenverursachenden Faktoren bei der Landeslehrerbesoldung in diesem Punkt etwas genauer, stößt man primär auf den Bund, denn die Gesetzgebung in den Angelegenheiten des Dienstrechtes der Landeslehrer und die Grundsatzgesetzgebung für die äußere Organisation der öffentlichen Pflichtschulen (Aufbau, Organisationsformen, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit) liegen beim Bund. Die vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Grundsätze für die Klassenschülerhöchstzahlen bzw Teilungszahlen, für Schulversuche, für den Förderunterricht, für Integrationsklassen und ganztägige Schulformen sind entscheidende Faktoren für den Lehrerbedarf. Aber auch in der inneren Schulorganisation werden die Weichen vor allem von den Landes- und Bezirksschulräten gestellt, also von Schulbehörden des Bundes, die dem Unterrichtsminister unterstehen. Für die Stellenpläne selbst sind genaue Richtlinien vorgegeben, und sie bedürfen der Genehmigung durch das Unterrichtsministerium.

Rein formal wäre die Kostentragungspflicht daher bei den Ländern gelegen, die Kostenübernahme durch den Bund bedeutet jedoch nichts anderes als eine Zusammenführung von inhaltlicher Entscheidung und Finanzierung und erscheint daher auch unter dem Gesichtspunkt der Koppelung von Aufgaben- und Finanzierungsverant-

wortung sinnvoll, wenn nicht sogar geboten, soferne nicht grundlegende Änderungen am System selbst vorgenommen werden.

Dabei ist nicht nur das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern angesprochen, da die Vorsorge für den notwendigen Schulraum und die materiellen Grundlagen für die Unterrichtserteilung den Gemeinden obliegt, denen also bei jeder Ausweitung des Schulraumbedarfes durch legislative Maßnahmen von Bund und Ländern zusätzlicher Aufwand erwächst.

Für den Bund hingegen kommt es zu einer spürbaren Belastungsausweitung, wenn der Anteil jener Schüler, die statt einer Hauptschule die Unterstufe einer allgemeinbildenden oder berufsbildenden höheren Schule besuchen, weiterhin so stark zunimmt, wie es im letzten Jahrzehnt zu verzeichnen war.

Auch unter ökonomischen Gesichtspunkten würde sich daher jedenfalls eine Aufgabenentflechtung im Sinne der gänzlichen Zuordnung nur zu einer Ebene als zweckmäßig erweisen.

6. DIE AUSWIRKUNGEN EINES EG-BEITRITTS IM BEREICH DER INDIREKTEN STEUERN

Erhard Moser

6.1. Einleitung

Nach mehrjähriger Diskussion ist es den EG-Finanzministern im vergangenen Jahr gelungen, eine Grundsatzeinigung über die Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern zu erzielen. Diese Vereinbarung soll bis zum Jahr 1996 Gültigkeit haben und dann durch ein endgültiges Besteuerungssystem, bei dem ua bei der Mehrwertsteuer ein Übergang zum „Ursprungslandprinzip" vorgesehen ist, ersetzt werden.

Durch die Ratsvereinbarung werden anstatt den von der Kommission vorgeschlagenen Bandbreiten bei der Mehrwertsteuer bzw Mindest-/Richtsätzen bei den Verbrauchsteuern vorerst nur jeweils Mindestsätze verwirklicht. Damit soll erreicht werden, daß für Staaten, die ihre öffentlichen Ausgaben in überdurchschnittlich hohem Maß über diese Steuern finanzieren, zumindest der formale Anpassungsdruck etwas gemindert wird. Wegen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten kann allerdings angenommen werden, daß es, ähnlich wie in den letzten Jahren im Bereich Einkommensbesteuerung, künftig auch bei den Sätzen der indirekten Steuern zu einer gewissen Annäherung kommen wird.

Auch für die österreichische Diskussion ergibt sich, daß durch die nunmehr vorliegende Ratsvereinbarung der formale Anpassungsdruck bei den indirekten Steuern abgenommen hat. An der Schlußfolgerung, wonach im Hinblick auf den angestrebten EG-Beitritt die Sätze bei der Mehrwertsteuer tendenziell gesenkt, jene bei den Verbrauchsteuern hingegen tendenziell angehoben werden müssen, kann aber weiterhin festgehalten werden. Mit den per 1. 1. 1992 in Kraft getretenen Änderungen (Abschaffung des erhöhten Satzes bei der Mehrwertsteuer, Neugestaltung der Getränkebesteuerung, Anhebung der Mineralölsteuer) wird diesem Grundsatz bereits teilweise Rechnung getragen.

Im folgenden wird zunächst ein Überblick über die bisher vorliegenden EG-Vereinbarungen zur Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern sowie von anderen indirekten Steuern

(exkl Zölle)[1]) gegeben. Anschließend wird untersucht, welche Anpassungsschritte Österreich bei einem EG-Beitritt bei diesen Steuern im einzelnen vorzunehmen hätte. Den Abschluß bildet dann ein Abschnitt über die budgetären Auswirkungen dieser Maßnahmen.

6.2. Harmonisierungsstand bei den indirekten Steuern

6.2.1. Mehrwertsteuer

Für die Mehrwertsteuer ergibt sich aus dem Ratsbeschluß vom vergangenen Jahr, daß der Normalsatz ab 1993 ein Mindestniveau von 15% nicht mehr unterschreiten darf. Daneben können von den Mitgliedstaaten auch bis zwei ermäßigte Sätze, mit einem Mindestniveau von 5%, angewendet werden. Innerhalb der Übergangsphase, also bis zum Jahr 1996, ist unter bestimmten Voraussetzungen allerdings auch ein darunter liegender Satz (im Extremfall auch ein sogenannter Nullsatz) zugelassen. Ein erhöhter Satz, wie er derzeit noch in fast der Hälfte aller EG-Staaten zur Anwendung kommt, soll hingegen bereits ab 1993 nicht mehr zugelassen sein[2]).

Was die Besteuerungsstruktur betrifft, so wurde die Anwendung des ermäßigten Satzes gegenüber den ursprünglichen Plänen der Kommission erweitert. Im einzelnen könnten jetzt z. B. auch die Hotelvermietung und Abfallbeseitigung (Kommissionsvorschlag: Normalsatz), Teile des Gesundheitswesens (wie z. B. Heilbäder) sowie

---

[1]) Die Zölle sowie Agrarabschöpfungen wären bei einem EG-Beitritt natürlich ebenfalls an das Gemeinschaftsrecht anzupassen. Grobe Schätzungen gehen davon aus, daß sich dadurch das Aufkommen um rund 1 Mrd S verringern würde. Die verbleibenden Einnahmen (Basis 1992: rund 7 Mrd Schilling) wären, abzüglich eines Anteils von 10% zur Abgeltung der Erhebungskosten, an den Gemeinschaftshaushalt abzuliefern.

[2]) Um den Mitgliedstaaten eine schrittweise Anpassung an die vereinbarten Mindestsätze zu ermöglichen, sind innerhalb der Übergangsphase auch zahlreiche Sonderregelungen vorgesehen. So wurde beispielsweise (zugunsten Spaniens und Luxemburgs) vereinbart, daß Mitgliedstaaten, die ihren Normalsatz um mehr als 2 Prozentpunkte anheben müssen, den ermäßigten Satz innerhalb der nächsten Jahre auch unter 5% absenken können. Auch dürfen jene Länder, die schon jetzt einen Satz von weniger als 5% oder einen Nullsatz anwenden (z. B. Großbritannien, Irland, Dänemark), diese Regelung bis 1996 beibehalten, soferne für die betreffenden Güter und Dienstleistungen nicht ausdrücklich der Normalsatz vorgesehen ist. Für Umsätze, die künftig in den Normalsatz einzubeziehen sind, kann innerhalb der Übergangsphase die ermäßigte Besteuerung dann beibehalten werden, wenn diese nicht mehr als 3 Prozentpunkte unter dem für den Normalsatz festgelegten Mindestniveau liegt.

praktisch der gesamte Kulturbereich (Kommissionsvorschlag: unechte Befreiung) in die ermäßigte Besteuerung einbezogen werden. In Zusammenhang mit der Energiebesteuerung einigte man sich hingegen darauf, daß diese in Zukunft generell (dh auch Heizung und Beleuchtung) dem Normalsatz unterliegen sollte (Kommissionsvorschlag: ermäßigte Besteuerung). Noch unklar ist hingegen, wie die steuerliche Behandlung des Wohnungswesens künftig zu regeln sein wird. (In der 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie ist für die Wohnungsvermietung eine unechte Steuerbefreiung vorgesehen. Gleichzeitig ist festgelegt, daß die Mitgliedstaaten ihren Steuerpflichtigen auch das Recht einräumen können, für eine Besteuerung — auf Basis des Normalsatzes — zu optieren. In der Ratsvereinbarung von 1991 ist wiederum vorgesehen, daß zumindest der soziale Wohnbereich zwingend der Besteuerung unterliegen und in den ermäßigten Satz einbezogen sein sollte)[3]).

Hinsichtlich der Steuereinhebung wurde von den EG-Finanzministern festgelegt, daß diese während der Übergangsphase auch weiterhin nach dem sogenannten Bestimmungslandprinzip, dh also nach den steuerlichen Regelungen des Importlandes, erfolgen soll (Ausnahme: Direktimporte)[4]). Um dieses System nach Verwirklichung des

---

[3]) Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß es sich bei der von den EG-Finanzministern vereinbarten Besteuerungsstruktur lediglich um einen Grobentwurf handelt. Eine genaue Abgrenzung, welche Güter und Dienstleistungen unter welchen Steuersatz einzuordnen bzw steuerfrei zu stellen sind, soll innerhalb der nächsten Monate erfolgen. In Zusammenhang mit der Besteuerung des Wohnungswesens ist anzumerken, daß Mieten schon jetzt in fast allen EG-Staaten von der Mehrwertsteuer (unecht) befreit sind. In Großbritannien ist für Mieten allerdings eine echte Steuerbefreiung vorgesehen und in Irland unterliegen Wohnungsentgelte der ermäßigten Besteuerung. Die in der Ratsvereinbarung vorgesehene Regelung, wonach zumindest bestimmte Mieten in die Besteuerung einbezogen werden können, ist daher vor allem auf Wunsch dieser beiden Staaten aufgenommen worden. Damit soll eine Verteuerung des Wohnungswesens, wie es bei einer Umstellung auf eine unechte Steuerbefreiung insbesondere für Großbritannien zu erwarten wäre, vermieden werden.

[4]) Neben diesem allgemeinen Besteuerungsgrundsatz wurden weiters für bestimmte Umsätze Sonderregelungen festgelegt: Demnach kann auch im Bereich des Versandhandels die Besteuerung künftig nach dem Ursprungslandprinzip vorgenommen werden, solange der Wert der jährlich in einen anderen Mitgliedstaat versandten Waren den Betrag von 35.000 ECU nicht übersteigt. Erfolgt die Warenzustellung nicht im Postweg (sondern z. B. durch den Auftragnehmer selbst; „Fernhandel"), ist die Grenze sogar mit 100.000 ECU festgelegt. Bei höheren als den angeführten Beträgen ist die Besteuerung hingegen auch weiterhin nach dem Bestimmungslandprinzip vorzunehmen. In Zusammmenhang mit innergemeinschftlichen Lieferungen an die Hoheitsverwaltung sowie an öffentliche und private Unternehmen, die nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind, kann der Betrag, ab dem die Besteuerung auch künftig nach dem Bestimmungslandprinzip zu erfolgen hat, von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt werden. Dabei soll allerdings eine Grenze von 10.000 ECU nicht unterschritten werden. Für Kraftfahrzeuge wurde schließlich festgelegt, daß deren Besteuerung dort zu erfolgen habe, wo die Zulassung vorgenommen wird.

Binnenmarktes aufrecht erhalten zu können, sollen allerdings die von den Finanzbehörden derzeit an den Gemeinschaftsgrenzen durchgeführten Kontrollen in den betrieblichen Bereich verlagert werden. In diesem Zusammenhang ist ein EG-weites Informationssystem vorgesehen, mit dessen Hilfe die nationalen Steuerbehörden die Möglichkeit haben sollen, die Übereinstimmung der von den Unternehmen durchgeführten Aufzeichnungen über innergemeinschaftliche Warenbewegungen jederzeit zu überprüfen[5]).

6.2.2. Verbrauchsteuern

Im Bereich der Verbrauchsteuern haben die EG-Finanzminister bei der Mineralölsteuer für Benzin und Diesel Mindestsätze festgelegt, wie sie zuletzt auch schon von der Kommission vorgeschlagen worden sind (4·90 S/l bei verbleitem bzw 4·20 S/l bei unverbleitem Benzin; 3·60 S/l bei Diesel). Heizöle sollen künftig zwar ebenfalls besteuert werden, allerdings soll, mit Ausnahme von Heizöl schwer (Mindestsatz rund 20 g/l), dabei auch die Anwendung eines Nullsatzes zulässig sein. Welcher Satz im Falle einer Besteuerung anzuwenden ist, wird durch die Ratsvereinbarung nicht festgelegt.

In Zusammenhang mit der Besteuerung von alkoholischen Getränken wurde vorerst lediglich für Bier ein Mindestsatz festgelegt (rund 1·20 S/l; halber Satz für kleinere Brauereien). Für Weine (inkl Schaumwein) wurde ebenfalls auf die Einführung einer Mindestbesteuerung vorerst verzichtet, dh es ist auch hier ein Nullsatz zugelassen. In Zusammenhang mit der Besteuerung von Trinkbranntwein und Zwischenprodukten gibt es derzeit noch keine Entscheidung. Allerdings ist davon auszugehen, daß die von der Kommission vorgesehenen Mindestsätze noch zurückgenommen werden dürften.

Die vereinbarte Mindestbesteuerung von Zigaretten entspricht schließlich ebenfalls ungefähr jenem Niveau, wie es auch von der Kommission bereits vorgeschlagen worden ist (rund 57% des Einzelhandelspreises einschließlich aller Steuern).

---

[5]) Im einzelnen soll das von den EG-Finanzministern vereinbarte Informations- und Kontrollsystem wie folgt funktionieren: Jeder Mitgliedstaat hat für seine Unternehmen, die in andere EG-Staaten liefern, die Steuernummern sowohl des Verkäufers als auch des Käufers und den Wert der Umsätze quartalsweise festzuhalten. Durch die Einführung eines EG-weiten Datenübertragungsnetzes soll dann jeder Mitgliedstaat die gespeicherten Informationen abfragen und eventuelle Steuerhinterziehungen nachweisen können. Reichen die auf EDV festgehaltenen Informationen dafür nicht aus, sollen darüber hinaus auch Einzelauskünfte eingeholt werden können, wobei es allerdings nicht zulässig sein soll, personenbezogene Daten (z. B. Namen der Verkäufer) für eine künftige Nutzung zu speichern.

Eine Entscheidung, die im Hinblick auf die Getränkebesteuerung in Österreich von Interesse ist, betrifft die Anwendung von Verbrauchsabgaben, die nicht auf Gemeinschaftsebene geregelt sind: In diesem Zusammenhang wurde von den EG-Finanzministern abermals ausdrücklich festgelegt, daß die Mitgliedstaaten auch zusätzliche verbrauchspezifische Abgaben erheben dürfen, soferne diese nicht zu einer Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs führen.

Ebenso wie die Mehrwertsteuer sollen auch die Verbrauchsteuern weiterhin nach dem sogenannten Bestimmungslandprinzip erhoben werden (Ausnahme: Direktimporte). Der EG-Rat hat in diesem Zusammenhang bereits ein entsprechendes Konzept genehmigt, in dem als wichtigster Baustein die Errichtung eines sogenannten Steuerlagerverbundes vorgesehen ist[6]). Demnach könnten verbrauchsteuerpflichtige Waren künftig über ein EG-weites System von behördlich zugelassenen Lagern transportiert und gehandelt werden, ohne daß dabei Verbrauchsabgaben zu entrichten wären. Eine Besteuerung hätte erst dann zu erfolgen, wenn die Ware im Bestimmungsland dem Steuerlager entnommen und zum Verbrauch freigegeben wird.

6.2.3. Verkehrsteuern

Bei diesen Steuern lag der Schwerpunkt der bisherigen Gemeinschaftsbeschlüsse vor allem im Bereich des Kapitalverkehrs. So wurde bereits 1969 durch Ratsbeschluß festgelegt, daß Bemessungsgrundlage und Steuersätze der Gesellschaftsteuer zu vereinheitlichen seien und die Wertpapiersteuer abgeschafft werden müsse. Aufgrund eines Beschlusses aus dem Jahr 1985 können die Mitgliedstaaten auf die Einhebung der Gesellschaftsteuer mittlerweile allerdings auch verzichten. Soweit von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht

---

[6]) Als Ergänzung sind zwei weitere Verfahren vorgesehen, durch die, so die Begründung im Kommissionsvorschlag, vermieden werden soll, daß der Handel mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren „von einigen wenigen spezialisierten Akteuren monopolisiert wird": Erstens sollen auch Unternehmen außerhalb des Steuerlagerverbundes unversteuerte Ware von einem anderen Mitgliedstaat empfangen dürfen, soferne ihnen dazu eine behördliche Genehmigung eingeräumt wird. Im Unterschied zum Steuerlagerverbund müßten diese Unternehmen allerdings die Verbrauchsteuer entrichten, sobald sie die Ware empfangen haben. Zweitens wird ein Erstattungsverfahren für jene Fälle vorgeschlagen, wo infolge des „Inverkehrbringens" derselben Ware in mehreren Mitgliedstaaten Doppelbelastungen auftreten würden. Damit soll auch kleineren Herstellungs- und Handelsbetrieben die Möglichkeit geboten werden, unmittelbar (und nicht über den Umweg eines Steuerlagers) in einen anderen Mitgliedstaat zu liefern.

wird, sind die anzuwendenden Sätze mit 1% (Normalsatz) bzw, bei Fusionen und anderen Umstrukturierungsmaßnahmen, mit 0% bis 0·5% festgelegt. In Zusammenhang mit der Börsenumsatzsteuer hat die Kommission ebenfalls bereits Mitte der 70er Jahre einen Vorschlag ausgearbeitet. Demnach müßte auch bei dieser Steuer eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage sowie der Steuersätze erfolgen. Ein weiterer Kommissionsvorschlag, der im Jahr 1986 fertiggestellt worden ist, sieht vor, daß die Börsenumsatzsteuer überhaupt abgeschafft werden sollte. Bisher ist über diese Vorschläge allerdings keine Entscheidung erfolgt.

Keine Gemeinschaftsregelung gibt es bisher auch in Zusammenhang mit der Versicherungsteuer. Durch eine Richtlinie aus dem Jahr 1988 wird lediglich festgelegt, daß „unbeschadet einer späteren Harmonisierung" die Besteuerung von Versicherungsprämien nur in jenem Mitgliedstaat erfolgen darf, in dem sich das versicherte Risiko befindet. Damit soll vermieden werden, daß Verträge, die mit einem ausländischen Versicherungsunternehmen abgeschlossen werden, einer mehrfachen Besteuerung unterliegen.

6.2.4. Sonstige Steuern und Abgaben

Ähnlich wie in den meisten Mitgliedstaaten gibt es schließlich auch auf EG-Ebene seit einiger Zeit Überlegungen, Umweltziele stärker als bisher in die steuerpolitische Diskussion einzubeziehen. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang vor allem ein Kommissionsvorschlag für eine Schwerverkehrsabgabe aus dem Jahr 1990 sowie ein erst vor kurzem präsentierter Entwurf für eine kombinierte CO2-/Energieabgabe. Was die Schwerverkehrsabgabe betrifft, wird von der Kommission ein progressiver, nach Gewicht und Achsenzahl des Transportmittels gestaffelter Abgabentarif vorgeschlagen. Das volle Belastungsniveau soll, so die Kommission, im Jahr 2000 erreicht werden und dann ungefähr den variablen Wegekosten (Wartung, Erneuerung, Verkehrskontrollen) entsprechen. In Zusammenhang mit der angestrebten Reduktion von Treibhausgasen sieht die Kommission ua die schrittweise Einführung einer „Klimaschutzsteuer" vor. Diese soll nach Heizwert und Kohlenstoffgehalt gesplittet und erstmals im Jahr 1993 auf sehr niedrigem Niveau erhoben werden. Bis zum Jahr 2000 soll der Steuersatz 10 US-Dollar je Barrel Rohöl betragen.

6.3. Unterschiede zwischen der österreichischen Rechtslage und dem Gemeinschaftsrecht

Da, wie oben dargestellt, die bisher auf Gemeinschaftsebene vorliegenden oder diskutierten Regelungen letzlich nur eine eher lose Angleichung bei Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern vorsehen, hat sich auch für Österreich der formale Anpassungsdruck verringert. So ist bei der Mehrwertsteuer jetzt neben dem Normalsatz auch für den ermäßigten Satz eine Absenkung nicht mehr zwingend erforderlich. Auch könnte bei einem EG-Beitritt die gegenwärtige Besteuerungsstruktur weitgehend beibehalten werden. Im Bereich der Verbrauchsteuern könnten Heizöl (mit Ausnahme von Heizöl schwer) sowie Wein de facto auch weiterhin von der Besteuerung ausgenommen weren. Gleichzeitig steht allerdings auch eine Besteuerung dieser Produkte in Einklang mit den EG-Beschlüssen.

Im einzelnen wären bei Zugrundelegung der bisher vorliegenden EG-Entscheidungen zu den indirekten Steuern daher folgende Änderungen vorzunehmen:

In Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer müßten, nachdem der erhöhte Satz bereits abgeschafft und durch eine Kfz-Zulassungssteuer („Normverbrauchsabgabe") ersetzt worden ist, nur noch im Bereich der Steuerbefreiungen Änderungen erfolgen. So wäre der Fernmeldebereich in die Besteuerungspflicht einzubeziehen und mit dem Normalsatz zu belasten. Im Gesundheitswesen wäre, zumindest auf Basis der bisherigen EG-Vereinbarungen, für große Teilbereiche eine unechte Steuerbefreiung einzuführen. Geändert werden müßte auch die steuerliche Behandlung des Wohnungswesens, wobei allerdings detailliere Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene abgewartet werden müssen.

Ansonsten könnte die gegenwärtige Besteuerungsstruktur weitgehend beibehalten werden; einerseits, weil die Liste der Güter und Dienstleistungen, die dem ermäßigten Satz unterliegen dürfen, erweitert wurde, anderseits, weil aufgrund der jüngsten Ratsvereinbarung die Anwendung eines ermäßigten Satzes überdies auch nicht mehr zwingend vorgesehen ist. (Bisher war davon auszugehen, daß bei einem EG-Beitritt beispielsweise Heizung und Beleuchtung, nichtalkoholische Getränke sowie Pharmaprodukte zwingend in die ermäßigte Besteuerung einzubeziehen wären. Umgekehrt hätte auf Basis der früheren Kommissionsvorschläge etwa auf die Beherbergung im

Hotel- und Gastgewerbe sowie auch auf die Müll- und Abwasserbeseitigung der Normalsatz angewendet werden müssen.)

Im Bereich der Verbrauchsteuern ist durch die per Anfang dieses Jahres in Kraft getretenen Änderungen ebenfalls bereits eine deutliche Annäherung an die EG-Regelungen erfolgt. Dazu zählen insbesondere die Anhebung der Mineralölsteuer auf Benzin sowie die Abschaffung der Sonderabgabe von Alkohol. Auch die Einbeziehung der bisher nicht besteuerten Heizöle sowie von Wein und die Anhebung der bereits bestehenden mengenabhängigen Verbrauchsteuern bei alkoholischen Getränken stehen in Einklang mit dem EG-Recht. Spielraum für eine Anhebung der Besteuerung besteht weiterhin vor allem bei Diesel, wo der gegenwärtige Steuersatz um fast 20% unter dem EG-Niveau liegt. Gleichzeitig wäre bei einer EG-Mitgliedschaft allerdings die Sonderabgabe von Erdöl abzuschaffen. Im Bereich der alkoholischen Getränke könnte bei einem EG-Beitritt die Besteuerung von Trinkbranntwein weiter angehoben werden, vor allem dann, wenn der von der Kommission vorgeschlagene Mindestsatz doch noch verwirklicht werden sollte. Was schließlich die Besteuerung von Zigaretten betrifft, so entspricht diese schon jetzt annähernd dem vom Rat vereinbarten Mindestniveau.

In Zusammenhang mit den übrigen indirketen Steuern wären bei einem EG-Beitritt vor allem bei jenen, die den Kapitalverkehr betreffen, Änderungen vorzunehmen: So müßte die (für die öffentlichen Einnahmen allerdings ohnedies unbedeutende) Wertpapiersteuer aufgehoben und die Gesellschaftsteuer auf das niedrigere Gemeinschaftsniveau (1% bzw 0·5%) abgesenkt werden. Abzuschaffen wäre bei einem EG-Beitritt auch die Börsenumsatzsteuer, soferne der dazu vorliegende Kommissionsvorschlag von den Mitgliedstaaten doch noch verwirklicht werden sollte. Der erhöhte Satz bei der Versicherungsteuer müßte hingegen bereits im Hinblick auf die angestrebte Verwirklichung des EWR aufgehoben werden.

Der Straßenverkehrsbeitrag wäre in seiner jetzigen Form ebenfalls mit einem EG-Beitritt nicht vereinbar. Allerdings ist davon auszugehen, daß diese Steuer durch eine neue, auf Gemeinschaftsebene geregelte Abgabe, etwa in Form der von der Kommission vorgeschlagenen Schwerverkehrsabgabe, ersetzt werden könnte.

6.4. Auswirkungen einer Steuerangleichung auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte

Die budgetären Auswirkungen einer Angleichung der indirekten Steuern an die bisher vorliegenden oder diskutierten Gemeinschaftsregelungen sind in Tabelle 1 zusammengefaßt. Zur Darstellung der in der Zwischenzeit bereits erfolgten Annäherung an die EG-Bestimmungen wurden die Berechnungen jeweils mit und ohne Berücksichtigung der per 1. 1. 1992 in Kraft getretenen Steuerreform durchgeführt. Den ausgewiesenen Beträgen sind im wesentlichen Verbrauchsdaten für das Jahr 1990, hochgerechnet für das Jahr 1992, zugrundegelegt. Zu beachten ist, daß in den Berechnungen Verbrauchsreaktionen der privaten Haushalte, wie sie aufgrund der geänderten Besteuerung zu erwarten wären, noch nicht berücksichtigt sind.

Als wichtigstes Ergebnis zeigt sich, daß eine EG-konforme Ausgestaltung der indirekten Steuern für die öffentlichen Haushalte nunmehr mit steuerlichen Mehreinnahmen verbunden sein könnte, wenn lediglich eine rechtliche Mindestanpassung vorgenommmen würde. Dieses gegenüber bisherigen Berechnungen abweichende Ergebnis ergibt sich im wesentlichen daraus, daß der erhöhte Mehrwertsteuersatz in der Zwischenzeit bereits abgeschafft worden ist und auch in Zusammenhang mit der Besteuerungsstruktur aufgrund der jüngsten Entwicklung in der Gemeinschaft kein zwingender Anpassungsbedarf mehr besteht[7]). Ein Einnahmenentfall wäre hingegen nach wie vor zu erwarten, wenn die Änderungen bei der Mehrwertsteuer aufgrund gesmatwirtschaftlicher Überlegungen auch eine Absenkung der Steuersätze umfassen würden.

Im einzelnen können die budgetären Auswirkungen einer Angleichung an das EG-Steuerrecht wie folgt zusammengefaßt werden (Beträge jeweils vor Berücksichtigung von Verbrauchsreaktionen, jedoch nach Berücksichtigung der Steuerreform 1992). (Siehe Tabelle 1)

Im Falle einer rechtlichen Mindestanpassung ergäben sich für die öffentlichen Haushalte auf Basis 1992 rechnerische Mehreinnahmen von rund 6 Mrd. Davon entfielen rund 3 1/2 Mrd Schilling auf Änderungen bei der Mehrwertsteuer (Fernmeldewesen: 1 1/4 Mrd Schilling; Gesundheitswesen: 2 Mrd Schilling) und rund 3 Mrd Schilling auf Änderungen bei den Verbrauchsteuern (Besteuerung von Mine-

[7]) Aufgrund früherer Berechnungen hätte eine Angleichung an die Besteuerungsstruktur, wie sie von der Kommission ursprünglich vorgesehen war, zu einem steuerlichen Einnahmenentgang von rund 4 — 5 Mrd Schilling (Basis 1992) geführt.

Budgetäre Auswirkungen eines EG-Beitritts durch Änderungen bei den Steuern; Basis 1992[1])[2])

Anpassungsschritt	vor der Steuerreform 92		nach der Steuerreform 92	
	(Beträge in Mrd S)			
Mehrwertsteuer		*—2·6*		*3·4*
Satzstruktur[3])		0·0		0·0
Satzänderungen[4])		— 6·0		0·0
Steuerbeifreiungen		3·4		3·4
davon: Gesundheitswesen[5])	1·9		1·9	
Gesetzl. SV-Träger[5])	0·3		0·3	
Fernmeldewesen[6])	1·2		1·2	
Rundfunk u. Fernsehen[5])	—0·3		—0·3	
Verbrauchsteuern		*4·0*		*3·0*
Mineralölprodukte		4·1		1·1
Satzänderungen	4·7		1·8	
davon: Benzin[7])	3·1		0·3	
Diesel	1·4		1·4	
Heizöl[8])	0·2		0·0	
Sonst. Maßnahmen[9])	—0·6		—0·6	
Alkoholische Getränke		— 0·6		1·4
Satzänderungen	2·5		1·4	
davon: Bier[10])	0·4		0·0	
Branntwein[11])	1·9		1·3	
Schaumwein[12])	0·0		0·0	
Wein[12])	0·0		0·0	
Sonst. Maßnahmen[13])	—3·0		0·0	
Tabakwaren		0·4		0·4
Kapitalverkehrsteuern[14])		*—0·5*		*—0·5*
Insgesamt		*0·9*		*—5·9*
Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften[15])				
Bund		2·5		4·7
Länder		— 0·7		0·7
Gemeinden		— 0·9		0·4
nachrichtlich				
Mehrwertsteuer[16])		—10·2		—10·2
ermäßigter Satz		— 4·0		— 4·0
Normalsatz		— 6·2		— 6·2

[1]) Ohne Berücksichtigung von Verbrauchsreaktionen, wie sie aufgrund von Preisanpassungen zu erwarten wären. Die Berechnungen basieren auf Verbrauchsdaten für 1990 und sind für 1992 (mit und ohne Berücksichtigung der per 1. 1. in Kraft getretenen Steuerreform) fortgeschrieben.

[2]) In Spalte 2 sind die per 1. 1. 1992 in Kraft getretenen Änderungen bei der Mehrwertsteuer (Abschaffung des erhöhten Satzes) sowie bei den Verbrauchsteuern (Neugestaltung der Getränkebesteuerung, Anhebung der Mineralölsteuer auf Benzin und Einbeziehung der bisher nicht mit Verbrauchsteuern belasteten Heizöle) bereits berücksichtigt. Ferner ist den Berechnungen die Annahme zugrundegelegt, daß die Steuersätze nur auf das von den EG-Finanzministern festgelegte, bzw, soferne bisher keine Einigung erzielt werden konnte, auf das von der Kommission vorgeschlagene Mindestniveau angehoben würden.

[3]) Aufgrund der Ratsvereinbarung vom vergangenen Jahr könnte die gegenwärtige Satzstruktur auch bei einem EG-Beitritt unverändert beibehalten werden. Auf Basis früherer Kommissionsvorschläge war hingegen davon auszugehen, daß beispielsweise Heizung und Beleuchtung, nichtalkoholische Getränke sowie Pharmaprodukte in die ermäßigte Besteuerung einzubeziehen wären. Umgekehrt hätte beispielsweise die Beherbergung im Hotel- und Gastgewerbe in den Normalsatz einbezogen werden müssen.

[4]) Durch die Abschaffung des erhöhten Mehrwertsteuersatzes (und die gleichzeitige Einführung einer Zulassungsabgabe) ist in diesem Zusammenhang nunmehr kein zwingender Anpassungsbedarf mehr gegeben.

[5]) Mehr- bzw Mindereinnahmen durch Umstellung auf eine unechte Steuerbefreiung.

ralölprodukten: 1 Mrd Schilling, Besteuerung von alkoholischen Getränken und Zigaretten: 1 3/4 Mrd Schilling). Gleichzeitig würde das Steueraufkommen durch Anpassungen bei den Kapitalverkehrsteuern (EG-konforme Ausgestaltung der Gesellschaftsteuer) um rund 1/2 Mrd Schilling verringert. Auf Basis des derzeit gültigen Finanzausgleichs würden von den Mehreinnahmen etwas mehr als 4 1/2 Mrd Schilling auf den Bundeshaushalt und etwas mehr als 1 Mrd Schilling auf Landes- und Gemeindehaushalte entfallen.

Da bei einer Teilnahme am Binnenmarkt im Reiseverkehr Waren bekanntlich ohne Mengen- und Wertbeschränkungen nach Österreich gebracht werden könnten, müßten die steuerlichen Anpassungen letztlich aber auch darauf Rücksicht nehmen, wie die schon jetzt zur Gemeinschaft gehörenden Staaten ihre Steuersätze künftig gestalten. Ein Problem könnte sich in diesem Zusammenhang vor allem beim Mehrwertsteuer-Normalsatz ergeben, der insbesondere in Deutschland (ab 1. 1. 1993: 15%) unter jenem in Österreich liegt. Durch eine Absenkung der beiden Sätze um jeweils einen Prozentpunkt würde sich das Aufkommen auf Basis 1992 um rund 10 Mrd Schilling verringern. Zu berücksichtigen ist in Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer auch, daß die im Gesundheitsbereich vorzunehmenden Änderungen ebenfalls nur dann zu einer Budgetentlastung führen würden, wenn, wie in den vorliegenden Berechnungen angenommen, die steuerliche Mehrbelastung tatsächlich von den Konsumenten zu tragen wäre. Denkbar wäre natürlich auch, daß die Verteuerung der Gesundheitsleistungen im Wege höherer öffentlicher Zuschüsse abgegolten wird. In einer relativ günstigen Position befindet sich Österreich hingegen nach wie vor bei einzelnen Verbrauchsteuern: Ein Beispiel ist in diesem Zusammenhang vor allem die Mi-

---

[7]) Durch die Anhebung der Steuersätze per 1. 1. 1992 ist bereits eine weitgehende Angleichung an die von den EG-Finanzministern vereinbarten Mindestsätze erfolgt. Lediglich bei unverbleitem Benzin liegt Österreich mit seiner Mineralölsteuer auch weiterhin etwas unter dem EG-Niveau.

[8]) Da seit 1. 1. 1992 auch Heizöl schwer der Mineralölsteuer unterliegt, ist in diesem Zusammenhang kein zwingender Anpassungsbedarf mehr gegeben.

[9]) Einnahmen aus der Sonderabgabe von Erdöl, die bei einem EG-Beitritt abzuschaffen wäre.

[10]) Da die Besteuerung von Bier seit 1. 1. 1992 bereits über dem in den EG-Bestimmungen festgelegten Mindestniveau liegt, ist in diesem Zusammenhang kein zwingender Anpassungsbedarf mehr gegeben.

[11]) Nach Abzug der Einnahmen aus dem Branntweinmonopol sowie dem Branntwein-Importausgleich und Branntweinaufschlag, die bei einem EG-Beitritt entfallen würden.

[12]) Da aufgrund der Ratsvereinbarung vom Juni 1991 die Mitgliedstaaten die Besteuerung von Wein (bzw Schaumwein) weitgehend eigenständig festsetzen können, bestünde bei diesen Produkten kein unmittelbarer Anpassungsbedarf.

[13]) Durch die Abschaffung der Sonderabgabe von Alkohol bestünde in Zusammenhang mit der Getränkebesteuerung kein weiterer Anpassungsbedarf.

[14]) Einnahmenentfall durch Anpassungen bei der Gesellschaftsteuer.

[15]) Unter Zugrundelegung des jeweils gültigen Finanzausgleichs berechnet; dh Variante 1 („Ohne Berücksichtigung der Steuerreform 92") ist der Verteilungsschlüssel 1991, Variante 2 („Mit Berücksichtigung der Steuerreform 92") der Verteilungsschlüssel 1992 zugrundegelegt.

[16]) Einahmenentfall durch Senkung der Sätze um jeweils 1 Prozentpunkt.

neralölsteuer auf Benzin, die auch nach den Satzanhebungen per 1. 1. 1992 sowohl in Italien als auch in Deutschland weiterhin deutlich über dem heimischen Niveau liegt[8]). Längerfristig könnte sich der Spielraum für eine Anhebung der Verbrauchsteuern sogar vergrößern, wenn die von der Kommission vorgesehenen Richtsätze doch noch verwirklicht werden sollten[9]).

6.5. Zusammenfassung

Da die nunmehr feststehenden Gemeinschaftsregelungen bei den indirekten Steuern nur eine eher lose Angleichung vorsehen, hat sich auch für Österreich der formale Anpassungsdruck etwas verringert. Dazu kommt, daß durch die per 1. 1. 1992 in Kraft getretenen Änderungen bei der Mehrwertsteuer (Abschaffung des erhöhten Satzes) sowie bei den Verbrauchsteuern(Neugestaltung der Getränkebesteuerung, Anhebung der Mineralölsteuer auf Benzin) in der Zwischenzeit auch bereits eine gewisse Annäherung an die EG-Regelungen erfolgt ist.

Insgesamt ergibt sich daher, daß bei einer Anpassungsstrategie, die sich ausschließlich an formalen Gesichtspunkten orientiert, nur mehr relativ geringe Änderungen vorzunehmen wären. In Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer würde dies vor allem den Bereich der Steuerbefreiungen betreffen, wo beispielsweise der Gesundheitsbereich sowie der Fernmeldebereich neu geregelt werden müßten. Im Bereich der Verbrauchsteuern wäre vor allem die Besteuerung von Diesel sowie von Trinkbranntwein deutlich anzuheben, um das innerhalb der EG vereinbarte oder diskutierte Mindestniveau zu erreichen. Gewisse Änderungen wären schließlich auch bei den Verkehrsteuern erforderlich.

Bleiben die Änderungen auf die dargestellten Mindestanpassungen beschränkt, könnte eine EG-konforme Ausgestaltung des österreichischen Steuersystems für die öffentlichen Haushalte mit Mehreinnah-

---

[8]) In Italien sind die Mineralölsteuersätze bei Benzin um rund 75% (verbleit) bzw um rund 100% (unverbleit) höher als in Österreich. Die Bundesrepublik Deutschland, wo die Sätze bereits per Jahresmitte 1991 kräftig angehoben worden sind, liegt bei der Besteuerung von verbleitem Benzin um rund 30% und bei unverbleitem Benzin um rund 45% über dem österreichischen Niveau.

[9]) Die von der Kommission vorgeschlagenen Richtsätze sind vom Rat bisher nicht ausdrücklich genehmigt worden. Allerdings wird in der Ratsvereinbarung vom vergangenen Jahr darauf hingewiesen, daß sich Änderungen bei den Verbrauchsteuern dennoch auch an den Richtsätzen orientieren sollten.

men verbunden sein. Dies ergibt sich im wesentlichen daraus, daß der erhöhte Mehrwertsteuersatz bereits abgeschafft worden ist und auch in Zusammenhang mit der Besteuerungsstruktur kein zwingender Anpassungsbedarf mehr bestünde. Bei einer stärkeren ökonomischen Betrachtung, die neben formalen Anpassungserfordernissen auch eine Absenkung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes und des ermäßigten Satzes umfassen könnte, wäre allerdings auch weiterhin mit einem relativ hohen Einnahmenentgang zu rechnen.

ANHANG: DIE BESCHLÜSSE DES ECOFIN-RATES IM DETAIL

Mehrwertsteuer

1. Steuersätze

Der Normalsatz darf ab 1. 1. 1993 nicht mehr unter einem Mindestniveau von 15% liegen. Daneben können die Mitgliedstaaten bis zu zwei ermäßigte Sätze anwenden, wobei das Mindestniveau dieser Sätze 5% nicht unterschritten darf. Innerhalb einer Übergangsphase, dh bis zum Jahr 1996, kann unter bestimmten Voraussetzungen für eine beschränkte Anzahl von Gütern und Dienstleistungen allerdings auch ein darunter liegender Satz (im Extremfall auch ein Nullsatz) angewendet werden. Einzelheiten dazu finden sich unter Punkt 3.

2. Besteuerungsstruktur

Dem ermäßigten Satz können folgende Güter und Dienstleistungen unterliegen:

— Nahrungsmittel und Getränke (Ausnahme: Alkoholika)
— Versorgung mit Trinkwasser
— Vorleistungen in der Landwirtschaft
— Pharmazeutische Produkte
— Bestimmte Leistungen im Gesundheitsbereich
— Transport von Personen
— Sozialer Wohnbau
— Vermietung im Hotel- und Gastgewerbe
— Vermietung von Campingplätzen
— Bücher, Zeitungen, Zeitschriften

— Eintrittskarten zu kulturellen und sportlichen Veranstaltungen
— Leistungen von Schriftstellern und Komponisten, Konzerte, Theater
— Straßenreinigung, Müllbeseitigung

Bei der Liste handelt es sich um einen vorläufigen Entwurf. Eine genaue Abgrenzung der einzelnen Güter und Dienstleistungen soll innerhalb der nächsten Monate erfolgen. Die Anwendung des ermäßigten Satzes (oder von zwei ermäßigten Sätzen) ist nicht zwingend (sondern lediglich als Empfehlung) vorgesehen. Eine ermäßigte Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen, die in der Liste nicht angeführt sind, ist nicht erlaubt.

3. Sonderregelungen in der Übergangsphase

a) Zusätzlich zu den unter Punkt 2 angeführten Gütern und Dienstleistungen kann der ermäßigte Satz auch auf Lieferungen von Elektrizität und Erdgas, auf Umsätze im Restaurant- und Gastgewerbe sowie auf Kinderbekleidung angewendet werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, daß der betreffende Mitgliedstaat diese Güter und Dienstleistungen schon jetzt mit dem ermäßigten Satz besteuert und durch diese Regelung ein anderer Mitgliedstaat nicht benachteiligt wird.
b) Mitgliedstaaten, die ihren Normalsatz um mehr als 2 Prozentpunkte anheben müssen, wird weiters die Möglichkeit eingeräumt, Güter und Dienstleistungen, die nach EG-Beschluß künftig mit dem ermäßigten Satz zu besteuern sind, innerhalb der Übergangsperiode auch mit weniger als 5% zu belasten. Durch diese Regelung soll sichergestellt werden, daß negative Verteilungswirkungen, wie sie durch die Erhöhung des Normalsatzes zu erwarten sind, zumindest teilweise kompensiert werden können.
c) Mitgliedstaaten, die gegenwärtig für einzelne Güter und Dienstleistungen einen Satz von weniger als 5% oder einen Nullsatz anwenden, können diese Sätze auch während der Übergangsphase beibehalten, soferne nicht ausdrücklich die Anwendung des Normalsatzes vorgesehen ist. Für Güter und Dienstleistungen, die künftig in den Normalsatz einzubeziehen sind, kann innerhalb der Übergangsphase die ermäßigte Besteuerung beibehalten werden, soferne diese nicht um mehr als 3 Prozentpunkte unter dem für den Normalsatz festgelegten Mindestniveau liegt.

d) Im Bereich des *Versandhandels* kann die Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip vorgenommen werden, solange der Wert der jährlich in einen anderen Mitgliedstaat versandten Waren den Betrag von 35.000 ECU nicht übersteigt. Erfolgt die Zustellung der Ware nicht im Postweg (sondern z. B. durch den Auftragnehmer selbst; „Fernhandel"), erhöht sich diese Grenze auf 100.000 ECU. Bei höheren als den angeführten Beträgen ist die Besteuerung auch weiterhin nach dem Bestimmungslandprinzip vorzunehmen.

e) In Zusammenhang mit innergemeinschaftlichen Lieferungen an die Hoheitsverwaltung sowie an öffentliche oder private Unternehmen, die *nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt* sind, kann der Betrag, ab dem die Besteuerung auch weiterhin nach dem Bestimmungslandprinzip zu erfolgen hat, von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt werden. Dabei soll allerdings eine Grenze von 10.000 ECU nicht unterschritten werden.

f) Bei *Kraftfahrzeugen* (Autos, Motorbooten, Flugzeugen) soll die Besteuerung in jenem Mitgliedstaat erfolgen, in dem die Zulassung vorgenommen wird.

Verbrauchsteuern

1. Allgemeine Regelungen

Die auf Gemeinschaftsebene getroffenen Vereinbarungen betreffen lediglich jene Verbrauchsteuern, die Anlaß zu Grenzkontrollen geben. Spezifische Verbrauchsabgaben, die lediglich innerstaatliche Lieferungen und Dienstleistungen betreffen, sind auch weiterhin zugelassen.

2. Steuersätze

Die ab 1. 1. 1993 anzuwendenen Mindestsätze sind wie folgt festgelegt:

Mineralölprodukte (in S/l):

Benzin verbleit	4'92
Benzin unverbleit	4'19
Diesel	3'58
Heizöl el,l	0'00

Alkoholische Getränke (in S/l):

Bier	1'22
Wien	0'00
Schaumwein	0'00
Trinkbranntwein	...
Zwischenprodukte	...

Zigaretten:

57% des Einzelhandelpreises (einschließlich aller Steuern)

Die von der Kommission vorgeschlagenen Richtsätze sind nicht Bestandteil der Ratsvereinbarung. Allerdings sollen sie für die Mitgliedstaaten „Orientierungsrahmen" bei allfälligen Steueränderungen sein. Die Mindestsätze für Trinkbranntwein und Zwischenprodukte sollen noch im Herbst festgelegt werden. Luxemburg wurde in Zusammenhang mit der Besteuerung von Benzin und Diesel eine Sonderregelung, wonach die derzeit sehr niedrigen Sätze schrittweise (und nicht einmalig) anzuheben sind, eingeräumt.

7. EINNAHMEN- UND AUSGABENSTRÖME DES WASSERWIRTSCHAFTSFONDS

Bruno Roßmann

7.1 Einleitung

Der Wasserwirtschaftsfonds, der im Jahr 1959 zur Förderung der Errichtung und Erweiterung von Wasserversorgungs, Abwasserleitungs- und Abwasserbehandlungsanlagen gegründet wurde, wurde im Jahr 1987 durch das Umwelt- und Wasserwirtschaftsfondsgesetz (UWFG) mit dem Umweltfonds — Gründungsjahr 1984 — aus Kosteneinsparungsgründen im Zuge der Budgetkonsolidierung zu einem Fonds mit Rechtspersönlichkeit verbunden. Die Vertretung und Verwaltung liegt seither beim Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie.

Seit 1987 ist der „Ökofonds" mehrmals novelliert worden. Im Zuge dieser Novellierungen wurden ihm durch das Altlastensanierungsgesetz (Altlastenfonds) sowie durch die jüngste Änderung des UWFG betreffend Förderungen von Umweltschutzmaßnahmen im Ausland („Ostfonds") neue Aufgaben übertragen. Der Fonds fördert gemäß § 1 UWFG Maßnahmen

- zum Schutz der Umwelt gegen Luftverunreinigungen, Lärm und Belastungen durch gefährliche Abfälle
- zum Schutz der Umwelt durch geordnete Abwasserentsorgung
- zur Gewährleistung einer ausreichenden Wasserversorgung
- zur Sicherung und Sanierung von Altlasten
- zur Errichtung, Erweiterung oder Verbesserung von Abfallbehandlungsanlagen im Rahmen der Altlastensanierung

und gemäß § 10 UWFG Maßnahmen

- zur Reinhaltung der Luft oder der Gewässer im Rahmen anlagenbezogener Maßnahmen in der CSFR, Polen, Jugoslawien und Ungarn.

Von den vier genannten Fonds kommt dem Wasserwirtschaftsfonds (WWF) die weitaus größte Bedeutung zu. Er ist zugleich auch jener Fonds, dem eine erhebliche Finanzausgleichsrelevanz zukommt.

Auf die Darstellung der übrigen drei Fonds kann daher verzichtet werden. Um die Finanzausgleichsrelevanz des WWF beurteilen zu können, werden im folgenden die Einahmen- und Ausgabenströme des WWF dargestellt.

7.2. Die Einnahmenströme des WWF

Die Mittel zur Förderung von Maßnahmen zur Wasserversorgung und -reinhaltung stammen gemäß § 2 UWFG aus verschiedenen Quellen:

- Zuwendungen aus allgemeinen Budgetmitteln gemäß Bundesfinanzgesetz (bis 1988)
- Umsatzsteueranteilen von Bund, Ländern und Gemeinden (0'762% des Aufkommens) gemäß FAG 1989
- Wohnbauförderungsbeiträgen (9'45% der Beiträge) gemäß FAG 1989
- Anteilen an Einkommen- und Körperschaftsteuer (1'082% des Aufkommens) gemäß FAG 1989
- Rückzahlungen aus Darlehen
- Aufnahmen von Anleihen, Darlehen und sonstigen Krediten
- und aus Zinsen von gewährten Darlehen, Erträgnissen veranlagter Fondsmittel sowie aus sonstigen Zuwendungen und Erträgnissen

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Einnahmenströme seit dem Bestehen des WWF. Von 1959 bis 1990 gingen nominell 94'9 Mrd Schilling an den Fonds. Zunächst wurde der Fonds nur aus Budgetmitteln und Steueranteilen bzw aus Rückflüssen und Zinserträgen gespeist. Seit 1968 hat der Fonds die Möglichkeit, auf dem Kapitalmarkt Anleihen und Kredite aufzunehmen. 1978/79 kamen die Umsatzsteueranteile als weitere Einnahmequelle hinzu.

Die quantitativ wichtigste Einnahmequelle sind die Steueranteile (1990: 52'7%), deren Bedeutung allerdings im Zeitablauf deutlich abgenommen hat. Bis in die Mitte der sechziger Jahre hinein waren die Steueranteile zusammen mit den allgemeinen Budgetmitteln das dominierende Finanzierungsinstrument (Tabelle 2). Die Rückflüsse aus der Darlehensgewährung sind seit dem Beginn der sechziger Jahre entsprechend der steigenden Forderungen aus Darlehen kontinuierlich gestiegen und trugen zuletzt mit etwa 28 Prozent zur Finanzie-

rung des Fonds bei. Auch die Zinserträge wurden im Zeitablauf zu einer immer bedeutsameren Finanzierungsquelle (1990: 11'2%). Diese Faktoren sowie die Möglichkeit der Fremdfinanzierung — von der seit 1968 in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht wurde — trugen entscheidend zur sinkenden Bedeutung der Steueranteilsfinanzierung bei. Ob der WWF selbst auf den Kapitalmarkt gehen soll, oder ob der Bund den WWF indirekt durch kreditfinanzierte Budgetmittel fremdfinanzieren soll, scheint dabei primär eine Frage der besseren Kapitalmarktkonditionen zu sein. Ein Vergleich der Anteilsentwicklung der allgemeinen Budgetmittel mit jener der Fremdfinanzierung des Fonds zeigt, daß in Jahren hoher Anleihen- bzw Kreditfinanzierung die Budgetmittel im allgemeinen niedriger dotiert waren. Seit 1976 ist zudem der Anteil der Budgetmittel an der Finanzierung des Fonds laufend zurückgegangen. Im Zuge des Budgetkonsolidierungsprozesses wurde die Budgetmittelfinanzierung 1989 gänzlich eingestellt. Der Bund hat damit den Finanzierungsanteil am WWF reduziert, leistet aber weiterhin (bis Ende 1991) beträchtliche Zahlungen über die Anteile bei den ausschließlichen Bundesabgaben (Körperschaftsteuer, Wohnbauförderungsbeitrag) bzw über die Vorweganteile bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Umsatzsteuer, Einkommensteuer).

7.3. Die Ausgabenströme des WWF

Der weitaus größte Teil der dem Fonds zugeflossenen Mittel (1990: etwa 84%) wird für Förderungen verwendet. Die restlichen Ausgaben entfielen — sieht man von sehr geringen Verwaltungskosten ab — auf die Kosten der Fremdfinanzierung. Sie kostete 1990 1'26 Mrd S, davon 0'66 Mrd Schilling an Tilgungen und 0'6 Mrd Schilling an Zinsaufwendungen und Anleihekosten. Die Verbindlichkeiten des Fonds, für die der Bund haftet, betrugen Ende 1990 3'8 Mrd Schilling aus Anleihen und 4'6 Mrd Schilling aus kurz- und langfristigen Krediten. Dem standen Forderungen aus Darlehen und Zwischenfinanzierungen sowie sonstige Forderungen von 59'5 Mrd Schilling gegenüber.

Entsprechend den Förderungsrichtlinien des WWF für Wasserreinhaltemaßnahmen sind die Förderungskonditionen recht unterschiedlich. Die Förderungen werden in Form von niedrig verzinsten Darlehen mit unterschiedlicher Laufzeit und nicht rückzahlbaren Beiträ-

Tabelle 1

Einnahmen des Wasserwirtschaftsfonds (in Mio öS)

	Budgetmittel	Bund	USt-Anteile Gemeinde	Land	Steueranteile*)	Rückflüsse aus Darlehen	Zinserträge u. sonst. Zuw.	Anleihen, Kredite	Insgesamt
1959	17'6	0'0	0'0	0'0	51'0	0'0	0'0	0'0	68'6
1960	14'0	0'0	0'0	0'0	56'0	0'0	0'0	0'0	70'0
1961	11'1	0'0	0'0	0'0	66'9	0'4	10'0	0'0	88'4
1962	14'5	0'0	0'0	0'0	74'2	1'6	4'0	0'0	94'3
1963	12'5	0'0	0'0	0'0	78'0	2'7	4'5	0'0	97'7
1964	15'3	0'0	0'0	0'0	88'2	6'2	4'1	0'0	113'8
1965	25'2	0'0	0'0	0'0	271'3	12'4	5'1	0'0	314'0
1966	27'6	0'0	0'0	0'0	307'2	22'0	6'3	0'0	363'1
1967	19'8	0'0	0'0	0'0	316'0	35'2	8'3	0'0	379'3
1968	37'0	0'0	0'0	0'0	317'5	58'9	10'9	150'0	574'3
1969	13'9	0'0	0'0	0'0	250'4	64'9	17'5	300'0	646'7
1970	17'5	0'0	0'0	0'0	501'3	105'3	38'5	350'0	1.012'6
1971	21'5	0'0	0'0	0'0	464'0	134'5	44'4	500'0	1.164'4
1972	66'7	0'0	0'0	0'0	538'8	155'5	62'6	600'0	1.423'6
1973	194'3	0'0	0'0	0'0	600'0	217'0	82'5	400'0	1.493'8
1974	281'5	0'0	0'0	0'0	737'9	276'8	92'5	150'0	1.538'7
1975	726'1	0'0	0'0	0'0	757'8	322'4	103'4	200'0	2.109'7
1976	415'9	0'0	0'0	0'0	818'2	432'7	141'5	1.000'0	2.808'3
1977	205'1	0'0	0'0	0'0	941'9	450'2	140'7	1.200'0	2.937'9
1978	184'6	0'0	148'7	219'8	1.057'1	546'6	180'6	900'0	3.237'4
1979	184'6	469'5	254'9	379'0	1.141'7	716'8	216'9	1.600'0	4.963'4
1980	170'1	523'4	283'7	421'8	1.332'6	858'2	290'1	200'0	4.079'9
1981	154'3	550'8	298'5	443'8	1.483'5	943'6	326'1	0'0	4.200'6
1982	154'3	586'1	317'7	472'3	1.530'4	1.072'3	304'8	1.500'0	5.937'9
1983	354'3	624'3	338'4	503'1	1.567'6	1.302'1	382'5	1.400'0	6.472'3
1984	160'0	724'4	392'7	583'7	1.668'0	1.308'9	362'1	1.500'0	6.699'8
1985	155'2	761'0	412'5	613'2	1.834'4	1.462'3	419'8	800'0	6.458'4
1986	147'4	779'9	422'9	628'5	1.961'9	1.546'2	563'7	0'0	6.050'5
1987	101'9	804'9	436'3	648'6	1.905'6	1.660'1	636'6	2.250'0	8.444'0
1988	101'85	680'87	352'42	539'7	1.885'49	1.741'76	654'76	1.550'0	7.506'85
1989	0'0	715'45	388'14	576'42	1.847'0	1.936'98	734'68	0'0	6.198'67
1990	0'0	763'33	414'11	614'99	2.082'86	2.054'54	824'24	600'0	7.354'07
Summe	4.005'65	7.983'95	4.460'97	6.644'91	28.534'75	19.449'08	6.673'68	17.150'0	94.902'99

*) aus Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Wohnbauförderungsbeitrag
Quelle: Ökofonds

Tabelle 2

Einnahmen des Wasserwirtschaftsfonds (Anteile in %)

	Budgetmittel	Bund	USt-Anteile Gemeinde	Land	Steueranteile*)	Rückflüsse aus Darlehen	Zinserträge u. sonst. Zuw.	Anleihen, Kredite	Insgesamt
1959	25'7	0'0	0'0	0'0	74'3	0'0	0'0	0'0	100
1960	20'0	0'0	0'0	0'0	80'0	0'0	0'0	0'0	100
1961	12'6	0'0	0'0	0'0	75'7	0'5	11'3	0'0	100
1962	15'4	0'0	0'0	0'0	78'7	1'7	4'2	0'0	100
1963	12'8	0'0	0'0	0'0	79'8	2'8	4'6	0'0	100
1964	13'4	0'0	0'0	0'0	77'5	5'4	3'6	0'0	100
1965	8'0	0'0	0'0	0'0	86'4	3'9	1'6	0'0	100
1966	7'6	0'0	0'0	0'0	84'6	6'1	1'7	0'0	100
1967	5'2	0'0	0'0	0'0	83'3	9'3	2'2	0'0	100
1968	6'4	0'0	0'0	0'0	55'3	10'3	1'9	26'1	100
1969	2'1	0'0	0'0	0'0	38'7	10'0	2'7	46'4	100
1970	1'7	0'0	0'0	0'0	49'5	10'4	3'8	34'6	100
1971	1'8	0'0	0'0	0'0	39'8	11'6	3'8	42'9	100
1972	4'7	0'0	0'0	0'0	37'8	10'9	4'4	42'1	100
1973	13'0	0'0	0'0	0'0	40'2	14'5	5'5	26'8	100
1974	18'3	0'0	0'0	0'0	48'0	18'0	6'0	9'7	100
1975	34'4	0'0	0'0	0'0	35'9	15'3	4'9	9'5	100
1976	14'8	0'0	0'0	0'0	29'1	15'4	5'0	35'6	100
1977	7'0	0'0	0'0	0'0	32'1	15'3	4'8	40'8	100
1978	5'7	0'0	4'6	6'8	32'7	16'9	5'6	27'8	100
1979	3'7	9'5	5'1	7'6	23'0	14'4	4'4	32'2	100
1980	4'2	12'8	7'0	10'3	32'7	21'0	7'1	4'9	100
1981	3'7	13'1	7'1	10'6	35'3	22'5	7'8	0'0	100
1982	2'6	9'9	5'4	8'0	25'8	18'1	5'1	25'3	100
1983	5'5	9'6	5'2	7'8	24'2	20'1	5'9	21'6	100
1984	2'4	10'8	5'9	8'7	24'9	19'5	5'4	22'4	100
1985	2'4	11'8	6'4	9'5	28'4	22'6	6'5	12'4	100
1986	2'4	12'9	7'0	10'4	32'4	25'6	9'3	0'0	100
1987	1'2	9'5	5'2	7'7	22'6	19'7	7'5	26'6	100
1988	1'4	9'1	4'7	7'2	25'1	23'2	8'7	20'6	100
1989	0'0	11'5	6'3	9'3	29'8	31'2	11'9	0'0	100
1990	0'0	10'4	5'6	8'4	28'3	27'9	11'2	8'2	100

Quelle: Ökofonds, eigene Berechnungen

Tabelle 3

Fondsmittelzuzählungen 1959 bis 1990 (in 1.000 Schilling)

Jahr	WVA	EWVA	ABA	BARA	KABA	Summe
1959	3.950	—	—	—	—	3.950
1960	34.582	25	10.449	—	—	45.056
1961	57.870	80	33.923	—	—	91.873
1962	62.482	142	38.994	—	—	101.617
1963	43.106	261	36.329	—	—	79.696
1964	61.654	221	79.824	—	—	141.699
1965	100.283	166	183.682	—	—	284.130
1966	102.131	116	252.015	—	—	354.262
1967	139.576	752	295.125	—	—	425.453
1968	148.932	639	343.831	—	—	493.403
1969	170.137	723	344.126	—	—	514.986
1970	216.219	351	397.278	3.200	—	617.048
1971	233.919	299	566.945	18.490	—	819.654
1972	295.584	458	779.335	53.505	—	1,128.882
1973	267.387	608	836.491	71.598	—	1,176.084
1974	306.165	275	1,210.249	136.932	—	1,653.621
1975	337.004	983	1,268.709	45.963	—	1,652.659
1976	478.545	527	1,672.443	206.200	—	2,357.715
1977	470.856	273	1,391.948	338.742	—	2,201.819
1978	341.482	83	1,739.450	403.688	—	2,483.703
1979	785.456	3.093	2,910.727	286.633	—	3,985.909
1980	495.396	1.375	2,336.915	154.158	—	2,987.844
1981	734.779	4.034	2,977.513	79.448	208	3,795.982
1982	807.764	6.791	3,478.607	276.279	984	4,570.425
1983	888.012	6.216	3,870.159	658.293	2.533	5,425.213
1984	891.227	12.443	4,032.056	494.080	1.755	5,431.561
1985	882.074	15.886	3,966.690	174.445	4.935	5,044.031
1986	958.612	19.293	4,553.806	459.616	3.053	5,994.383
1987	1,055.151	15.665	4,861.614	594.113	4.602	6,531.145
1988	1,024.304	23.609	4,260.032	602.753	2.706	5,913.404
1989	916.031	20.745	4,361.516	502.965	7.089	5,808.345
1990	1,163.143	22.080	4,477.515	530.110	9.128	6,201.976
59-90	14,473.815	158.213	57,558.295	6,091.211	36.993	78,318.527

WVA = Wasserversorgungsanlagen
EWVA = Einzelwasserversorgungsanlagen
ABA = Abwasserbeseitigungsanlagen
BARA = Betriebliche Abwasserreinigungsanlagen
KABA = Kommunale Abwasserbeseitigungsanlagen
Quelle: Ökofonds

Tabelle 4

Anteile der Wasserwirtschaftsbereiche an den vom WWF ausgezahlten Fondsmitteln (in %)

	Wasserversorgung	Abwasserbeseitigung	Betriebl. Abwasserreinigung*)	Insgesamt
1959	100·0	---	—	100·0
1960	76·8	23·2	—	100·0
1965	35·4	64·6	---	100·0
1970	35·1	64·4	0·5	100·0
1975	20·5	76·8	2·8	100·0
1980	16·6	78·2	5·2	100·0
1985	16·3	76·0	7·7	100·0
1990	19·1	72·3	8·5	100·0
59-90	18·7	73·5	7·8	100·0

*) seit 1970
Quelle: Ökofonds, eigene Berechnungen

gen abgewickelt. Bis einschließlich 1987 hat der WWF damit ein Investitionsvolumen von etwa 187 Mrd Schilling (zu Preisen von 1987) gefördert (Puwein, 1988).

Von 1959 bis 1990 wurden vom Fonds Auszahlungen von über 78 Mrd Schilling vorgenommen (Tabelle 3). Davon gingen 18·7% an Wasserversorgungsanlagen, 73·5% an Abwasserbeseitigungsanlagen und 7·8% an betriebliche Abwasserreinigungsanlagen (Tabelle 4). Die Anteile an den ausgezahlten Fondsmitteln unterlagen einerseits starken jährlichen Schwankungen, andererseits zeigt sich, daß zunächst die Wasserversorgungsanlagen dominierten, seit der ersten Hälfte der sechziger Jahre verschob sich der Schwerpunkt hin zu Abwasserbeseitigungsanlagen. Die betriebliche Abwasserreinigung wurde ab 1970 gefördert.

Die Fondsmittelzuzählungen liegen auch in regionaler Gliederung (nach Bundesländern) vor. Über die gesamte Periode 1959-1990 betrachtet, waren die Bundesländer Niederösterreich (21·5%), Oberösterreich (20·6%) und Steiermark (15·6%) die größten Kreditnehmer; auf sie entfielen knapp 58% der Fondsmittelzuzählungen. Die geringsten Anteile entfielen auf das Burgenland (5·0%), Vorarlberg (5·4%) und Wien (6·5%). Die jahresweise Betrachtung zeigt, daß diese Anteile jedoch starken Schwankungen unterworfen sind (vgl Tabelle 5). Noch ausgeprägter sind die Schwankungen hinsichtlich der einzelnen Wasserwirtschaftsbereiche, insbesondere bei den betrieblichen Abwasserreinigungsanlagen (Beispiel Steiermark).

Tabelle 5

Jahresweise prozentuale Aufteilung der einzelnen Fondsmittelzuzählungen auf die einzelnen Bundesländer (Anteile in %)

1988	Bgld.	Ktn.	NÖ.	OÖ.	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Wien
WVA	2'36	6'68	27'95	11'44	4'24	13'59	3'75	5'00	24'99
EWVA	—	57'38	16'47	—	3'43	14'47	8'25	—	—
ABA	2'23	5'56	19'49	21'44	10'13	14'38	12'96	6'94	6'87
BARA	—	2'42	33'98	13'26	22'17	16'08	11'23	0'86	—
KABA	—	3'92	46'67	—	3'33	11'90	10'64	23'54	—
Summe	2'02	5'64	22'43	18'78	10'30	14'42	11'17	5'96	9'28

1989	Bgld.	Ktn.	NÖ.	OÖ.	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Wien
WVA	2'95	7'50	24'50	13'83	4'17	12'40	6'72	4'19	23'74
EWVA	—	55'31	24'82	—	8'70	7'33	3'84	—	—
ABA	2'80	7'23	21'11	23'28	10'62	14'09	12'29	4'21	4'37
BARA	—	4'14	38'11	26'92	2'52	9'30	17'74	1'27	—
KABA	—	14'70	22'95	—	16'67	—	27'55	18'13	—
Summe	2'57	7'18	23'14	22'0	8'90	13'36	11'87	3'95	7'03

1990	Bgld.	Ktn.	NÖ.	OÖ.	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Wien
WVA	1'56	4'84	38'61	9'26	5'11	11'94	5'16	3'28	20'24
EWVA	—	54'32	21'69	4'13	6'98	8'39	4'49	—	—
ABA	2'68	8'08	21'72	24'38	10'59	13'65	10'32	5'86	2'72
BARA	—	11'49	35'47	36'13	0'08	7'65	9'01	0'17	—
KABA	—	35'65	2'82	16'50	14'20	8'61	6'24	15'98	—
Summe	2'23	7'97	26'04	22'47	8'65	12'79	9'22	4'88	5'75

1959-90	Bgld.	Ktn.	NÖ.	OÖ.	Slbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Wien
WVA	5'44	6'87	27'98	16'36	6'09	17'29	4'07	4'07	11'83
EWVA	—	51'32	26'65	1'80	5'13	10'53	4'28	0'29	—
ABA	5'44	8'60	20'01	21'85	10'74	12'65	8'66	6'24	5'81
BARA	0'55	6'84	19'44	19'80	7'42	39'98	4'38	1'15	0'44
KABA	—	14'56	12'51	5'85	11'51	10'04	34'81	10'72	—
Summe	5'04	8'23	21'45	20'63	9'61	15'63	7'48	5'44	6'49

Quelle: Ökofonds, eigene Berechnungen

Betrachtet man die länderweisen Pro-Kopf-Förderungen des WWF, so ergibt sich für die gesamte Periode 1959-1990 folgendes Bild:

Fondsmittelzuzählungen (1959 — 1990) pro-Kopf in Schilling	
Burgenland	14.639
Kärnten	12.024
Niederösterreich	11.765
Oberösterreich	12.726
Salzburg	17.015
Steiermark	10.317
Tirol	9.987
Vorarlberg	13.957
Wien	3.319
Österreich	10.366

Demnach weist Salzburg und Burgenland den höchsten Pro-Kopf-Anteil auf. Vorarlberg, Oberösterreich, Niederösterreich und Kärnten liegen über dem österreichweiten Durchschnitt, während Tirol kanpp und Wien deutlich darunter liegen.

7.4. Wasserwirtschaftsfonds und Finanzausgleich

Durch die Darlehensgewährung erfüllt der WWF eine wichtige Finanzierungsfunktion. Die niedrig verzinsten Darlehen bzw die nicht rückzahlbaren Beiträge kommen der kommunalen Investitionsfinanzierung zugute. Der WWF nimmt insgesamt eine Gläubigerposition ein, weil er durch seine Darlehensgewährungen ein erhebliches Forderungsvolumen aufgebaut hat. Betrachtet man die Transfers zwischen dem WWF und den Gebietskörperschaften — also die Einnahmen- und Ausgabenströme —, so läßt sich deutlich erkennen, daß dem WWF eine erhebliche Finanzausgleichsrelevanz zukommt. Länder und Gemeinden leisten über die Steueranteile zwar Zahlungen an den Fonds, erhalten durch die Darlehensgewährung jedoch wesentlich höhere Transferleistungen. Bedeutender Financier des Fonds ist der Bund, der über Steuern und allgemeine Budgetmittel (letztere bis 1988) erhebliche Zahlungen an den Fonds leistet. Dadurch wird der Budgetsaldo belastet. Der WWF kann somit als ein wichtiger Bestandteil des „grauen" Finanzausgleichs gesehen werden, er ist ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Gemeindehaushalte.

Da für die Fondsdarlehen ein sehr niedriger Zinssatz (zwischen 1% und 3%) gilt und da von der Finanzschuld der Gemeinden (1989: 109·4 Mrd Schilling) ein beträchtlicher Teil (etwa 47%) auf Darlehen des WWF (1989: 51·2 Mrd Schilling) entfällt, verschiebt sich die durchschnittliche Verzinsung der Finanzschuld. Dadurch haben die Gemeinden für ihre Verschuldung geringere durchschnittliche Zinssätze als etwa der Bund. Daraus resultiert für die Gemeinden eine Zinsersparnis von jährlich ca 2·5 bis 3 Mrd Schilling.

Die Funktion der Fonds als finanzieller „Verschiebebahnhof" innerhalb des öffentlichen Sektors wird häufig mit dem Hinweis kritisiert, daß sie nicht im Einklang mit den Prinzipien der Budgetklarheit und Budgeteinheit stünden. Dem kann freilich entgegengehalten werden, daß die Fondsfinanzierung den Vorteil hat, daß eine bestimmte Materie aus dem Finanzausgleich herausgenommen ist und der Bund gewisse zentrale Regelungs- und Eingriffsmöglichkeiten behält. Die Beantwortung der Frage, ob der Wasserwirtschaftsfonds in- oder außerhalb des FAG geregelt werden soll, kann erst beantwortet werden, wenn eine über die Darstellung der Finanzierungsströme hinausgehende ökonomische Analyse vorgenommen wird.

7.5. Änderungen durch die Finanzausgleichsnovelle 1991

Im Zuge der Fortsetzung der Budgetkonsolidierung hat entsprechend einer Vereinbarung mit den Gebietskörperschaften der Bund die Finanzierung dieses Fonds für das Jahr 1992 eingestellt. Die Anteile des UWWF an der Körperschaftsteuer in Höhe von 1·082% und am Wohnbauförderungsbeitrag in Höhe von 9·45% entfallen. Die Anteile des UWWF werden um die Bundesanteile an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer gekürzt. Die Ertragsanteile des Bundes an diesen Steuern sowie die länderweise Verteilung müßte dementsprechend angepaßt werden. Im Gegenzug kam es zu einer Erhöhung der Haftungsermächtigung. Im Hinblick auf eine Neustrukturierung des UWWF wird auch die Möglichkeit einer Verländerung des Wasserwirtschaftsfonds diskutiert.

Literatur:

Puwein, W. (1988), Ökonomische Aspekte der Umweltpolitik im Bereich der Wassereinhaltung, in: WIFO-Monatsberichte, Heft 7

8. DER KATASTROPHENFONDS

Dietmar Pilz

8.1. Rechtliche Grundlagen

Eine der wesentlichsten gesetzlichen Grundlagen für das Setzen von Maßnahmen zur Beseitigung und Vorbeugung von Katastrophenschäden durch die öffentliche Hand bildet derzeit das Katastrophenfondsgesetz 1986, BGBl 165/1986.

Dieses Bundesgesetz begründet die Schaffung eines Verwaltungsfonds zwecks zusätzlicher Finanzierung von vorbeugenden und beseitigenden Maßnahmen von Katastrophenschäden.

Dieser Fonds ist im Bundesministerium für Finanzen installiert und wird von dort auch verwaltet. Zur Erleichterung der Administrierung dieses Fonds und einheitlicheren Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen hat das BMfF Durchführungsbestimmungen erlassen. Aus dem Wortlaut des Gesetzes ist die Einbindung der Länderverwaltungen bzw der Gemeinden in die Vollziehung des Gesetzes nicht ableitbar.

Lediglich bei der Beseitigung von außergewöhnlichen Schäden im Vermögen physischer und juristischer Personen sieht das Gesetz vor, daß eine zumindest anteilige Einbindung im Entschädigungsverfahren vorliegt.

8.2. Feststellungen zu den einzelnen Bestimmungen des Katastrophenfondsgesetzes

Das Katastrophenfondsgesetz in der jeweils geltenden Fassung bildet die rechtliche Basis und schafft die finanziellen Grundlagen für alle jene Handlungen und Maßnahmen, die die öffentliche Hand setzt, um Katastrophenschäden zu beseitigen oder diesen Schäden vorzubeugen. Der Wirkungsbereich ist grundsätzlich das gesamte Bundesgebiet, die Anwender des Gesetzes sind neben dem Bund selbst de facto und abgeleitet von ehemaligen Bestimmungen der Finanzausgleichsgesetze die einzelnen Bundesländer.

Im *§ 1 (1)* leg cit werden Zweck und Zielsetzung festgeschrieben. Darüberhinaus wird bestimmt, daß dieses Finanzierungsinstrument

als Verwaltungsfonds geschaffen ist. Das BMfF hat diesen Fonds zu verwalten. Über die Gebarung des Fonds ist dem Nationalrat jährlich zu berichten.

Die Fondsmittelaufbringung ist im *§ 2* definiert. Die Mittel werden demnach in erster Linie durch bestimmte Anteile an Personensteuern aufgebracht, wobei sich im Laufe der Zeit Änderungen und Anpassungen an das Abgabenaufkommen des Bundes insgesamt ergeben haben.

Nach der derzeit geltenden Regelung werden durch sogenannte Vorweganteile im Ausmaß von 2'29 vH vom Aufkommen an der veranlagten Einkommensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer I und Körperschaftsteuer dem Fonds zugewiesen.

Mit Ausnahme der Körperschaftsteuer handelt es sich dabei um „gemeinschaftliche Bundesabgaben" im Sinne des Finanzausgleichsgesetzes, die nach den in diesem Gesetz enthaltenen Schlüsseln auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt werden.

Grundsätzlich bedeutet dies, daß durch die vorweggenommene Mittelentnahme aus dem gemeinschaftlichen Steuertopf für Zwecke dieses Fonds nur mehr geringere Mittel unter den Gebietskörperschaften verteilt werden können.

§ 2 (2) bestimmt auch, daß diese Fondsmittel auf einem Sonderkonto des Bundes nutzbringend anzulegen sind.

Aus historischer Sicht ist diese Bestimmung deshalb von Interesse und Bedeutung, weil sie erst vor einigen Jahren in das Katastrophenfondsgesetz aufgenommen wurde. Bis zu dieser Gesetzesänderung lagen die Mittel unverzinst im Fonds. In den letzten Jahren betrugen die Nettozinsen-Gutschriften zwischen 92 und 168 Mio Schilling.

Über die Verwendung und Verteilung dieser Zinserträge wurde erst im § 4 in der Novelle 1986 eine Regelung getroffen.

Im *§ 3* werden die Bestimmungen über die Verwendung und Aufteilung der Fondsmittel geregelt. Diese Fondsmittelverteilung hat sich seit dem Jahre 1967 insofern geändert, als sich die für die einzelnen Zielgruppen zugeteilten Anteilsbeträge verschoben haben, wie der nachstehenden Tabelle zu entnehmen ist.

Von den Anteilen der Länder von derzeit 9 vH entfallen ab dem Jahre 1985 4 vH auf die Behebung von Schäden im landeseigenen Vermögen, 5 vH dienen der Beschaffung von Katastropheneinsätzen der Feuerwehren.

Vom Anteil 63 vH für Schutzbaumaßnahmen entfallen 8 vH auf Lawinenschutzbauten an Bundesstraßen.

Tabelle 1

Entwicklung der Verwendungsanteile an den Fondsmitteln (Anteile in %)

Zielgruppe	FAG 1967	FAG 1969	FAG 1979—1989
physische u. jur. Personen	25	15	11
Bund	15	15	10
Länder	5	5	9
Gemeinden	5	5	7
Schutzbaumaßnahmen	50	60	63

Die gesamten Mittel sind Bundesmittel und werden zur Beseitigung eingetretener Hochwasser- und Lawinenschäden und zur Vorbeugung gegen künftige Hochwasser- und Lawinenschäden sowie zur Finanzierung von passiven Hochwasserschutzmaßnahmen verwendet.

Die Länder haben dazu einen Beitrag von mindestens 15% gesondert zu tragen.

8.3. Feststellungen zur Gebarung des Katastrophenfonds

Gemäß § 1 (2) Katastrophenfondsgesetz hat der Bundesminister für Finanzen jährlich über die Gebarung des Fonds und die Verwendung der Mittel dem Nationalrat zu berichten. Die Berichtsfrist läuft bis zum 31. 3. des jeweils folgenden Jahres.

Aus den vom BMfF — Katastrophenfondsverwaltung — zur Verfügung gestellten Daten wurde in Tabelle 2 die Aufteilung der Fondsmittel gemäß § 3 (2) leg cit bzw die tatsächlich an die einzelnen Zielgruppen ausbezahlten Beträge dargestellt.

Aus Tabelle 3 ist die Entwicklung der Geldmittelbestände des Katastrophenfonds im Zeitraum 1. 1. 1983 — 31. 12. 1989 ersichtlich.

Daraus sind folgende Schlüsse zu ziehen:

Aus den in der Aufteilungsdarstellung ausgewiesenen Auszahlungsbeträgen ist eine Sparsamkeit überwiegend bei den Zielgruppen Private (juristische und natürliche Personen) und bei den Ländern und Gemeinden feststellbar.

Die Fondsreserven wurden darüberhinaus nicht zufolge des erhöhten Mittelbedarfes nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl, sondern zufolge von Abbuchungen beachtlicher Beträge (2 x 1/2 Mrd Schilling, 2 x 300 Mill Schilling) an den Umwelt- und Wasserwirt-

Tabelle 2

Aufteilung der Mittel des Katastrophenfonds Soll/Ist

	1987		1988		1989	
	Verteilung gem § 3(2)	tatsächlich ausbezahlt	Verteilung gem § 3(2)	tatsächlich ausbezahlt	Verteilung gem § 3(2)	tatsächlich ausbezahlt
Subkonto A 11% phys. u. jur. Personen	314.669.379'—	NU 155.200.456'03	336.898.582'—	NU 52.524.012'70	318.423.303'—	NU 3.921.341'64
		210.819.968'—		112.806.064'—		168.672.735'40
		366.020.424'03		165.330.076'70		172.594.077'04
Subkonto B 10% Bund	286.063.072'—	285.994.000'—	306.271.438'—	354.350.000'—	289.475.730'—	298.188'000'—
Subkonto C 9% Länder	257.456.764'—	67.215.000'—	275.644.295'—	95.472.000'—	260.528.157'—	74.045.000'—
dav. Feuerwehren		152.924.657'—		149.709.300'—		146.345.459'—
		220.139.657'—		245.181.300'—		220.390.459'—
Subkonto D 7% Gemeinden	200.244.150'—	205.629.000'—	214.390.006'—	297.327.000'—	202.633.511'—	171.390.150'—
63% Schutzbau	1.802.197.351'—	W 1.617.037.000'—	1.929.510.059'—	W 1.771.297.000'—	1.523.677.099'—	W 1.745.957.000'—
		L 219.900.000'—		L 241.458.000'—		L 230.832.000'—
				WS 100.000.000'—		WS 50.000.000'—
Netto-Zinsen-gutschrift	154.767.466'65		91.620.040'24		91.296.657'—	
Umweltfonds				500.000.000'—		300.000.000'—
Summe	3.015.398.182'65	2.914.662.081'02	3.154.334.419'24	3.174.935.376'70	2.986.053.957'—	2.889.351.686'04

NU = Nuklearschäden nach Tschernobyl L = Lawinenschutzbauten
W = Wasserschutzbauten WS = Warnsysteme
Quelle: BMfF

Tabelle 3

Kapitalentwicklung des Katastrophenfonds

Stand 1. 1. 83	1,908.387.491'—
+ Einnahmen 83	2,270.022.656'—
— Ausgaben 83	2,075.964.650'—
Stand 31. 12. 83	2,102.445.497'—
+ Einnahmen 84	2,399.645.551'—
— Ausgaben 84	2,072.325.264'—
Stand 31. 12. 84	2,429.765.784'—
+ Einnahmen 85	2,710.371.376'40
— Ausgaben 85	
incl. 500 Mio an Umwelt-Fonds	2,871.577.286'—
Stand 31. 12. 85	2,268.559.874'44
+ Einnahmen 86	3,046.861.290'26
— Ausgaben 86	3,365.311.064'—
Stand 31. 12. 86	1,950.110.100'70
+ Einnahmen 87	3,015.398.182'64
— Ausgaben 87	2,914.662.081'03
Stand 31. 12. 87	2,050.846.202'32
+ Einnahmen 88	3,154.334.419'24
— Ausgaben 88	
incl. 500 Mio an Umwelt-Fonds	3,674.935.376'70
Stand 31. 12. 88	1,530.245.244'86
+ Einnahmen 89	2,986.053.956'57
— Ausgaben 89	
incl. 300 Mio an Umwelt-Fonds	3,189.351.686'04
Stand 31. 12. 89	1,326.947.515'39

schaftsfonds besorgniserregend ausgeschöpft. Es erscheint daher zweckmäßiger, die Verteilung nicht nach diesen starren Schlüsseln vorzunehmen, da den einzelnen Zielgruppen „zugeteilte" Fondsmittel nicht ausgeschöpft werden, sondern anderweitig umgebucht wurden.

Es wäre zielführend, zur Entlastung der Landes- und Gemeindebudgets Überlegungen zu einer effizienteren Fondsmittelverteilung auszuarbeiten.

Tabelle 4

Verrechnungsjahr 1987:		Anteile nach dem FAG					
	Mio S	%	*Länder* Betrag Mio S	%	*Gemeinde* Betrag Mio S	*Summe* Betrag Mio S
Vlgt ESt	25.483'1					
— FLAG Anteil						
gem § 2 Abs 1	2.375'0					
zu verteilen	23.108'1	30.767 =	7.109'7	27 =	6.239'2	13.348'9
LSt	97.700'3					
— FLAG Anteil	7.125'0					
zu verteilen	90.574'3	23.199 =	21.012'4	18.182 =	16.468'3	37.480'7
KESt	1.300'1	15 =	195	75 =	970'1	1.165'1
Summe	114.982'9		28.317'1		23.677'6	51.994'7
Hievon Vorwegnahme 2,29% gem 2 Abs 1		648,461.800'—		542,216.300'—		1,190.678'10
in % gemessen an der Gesamtdotation von 2,860.630'—		22'67%		18'95%		41'62%

Durch die Vorwegnahme von 2'29 vH an den beschriebenen gemeinschaftlichen Bundesabgaben bzw an der Körperschaftsteuer verzichten diese Gebietskörperschaften auf Ertragsanteile. Zur Erläuterung wird das Rechungsjahr 1987 herangezogen.

Tabelle 4 zeigt, daß die Länder und Gemeinden insgesamt 41'6% der Mittel des Katastrophenfonds aufbringen (22'7% Länder — 19% Gemeinden). Der theoretische Rückfluß kraft Gesetz beträgt bei den Ländern jedoch nur 9% und bei den Gemeinden nur 7%.

8.4. Feststellungen zur Organisation

Das Katastrophenfondsgesetz selbst enthält nur wenige Bestimmungen und Hinweise zur organisatorischen Abwicklung des vom Gesetzgeber beabsichtigten Zwecks.

Selbst aus historischer Sicht — das erste Katastrophenfondsgesetz wurde am 9. 9. 1966 beschlossen — sind dem jeweiligen Gesetzeswortlaut lediglich Bestimmungen zur Organisation der Mittelaufbringung zu entnehmen.

Die Organisation der Mittelverwendung hingegen erscheint bundesgesetzlich nicht normiert und ist somit den einzelnen Bundesländern überlassen.

Es würde hier den Umfang der Darstellung des Katastrophenfondsgesetzes sprengen, um auf die einzelnen landesgesetzlichen Praktiken einzugehen, doch sind tatsächlich bei der inhaltlichen Durchführung in den einzelnen Bundesländern Unterschiede feststellbar. Die erstrebenswerte Gleichheit aller betroffenen Bundesbürger erscheint daher nicht gewährleistet. Nachstehende Tabelle 5 verdeutlicht dies (in 1.000 Schilling):

Tabelle 5

Länderweise Mittelverwendung

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
B	30.375	41.991	32.782	21.992	46.282	38.503
K	57.765	55.591	44.915	27.619	52.782	20.008
NÖ	201.414	189.368	221.855	143.472	184.289	95.581
OÖ	86.508	56.086	81.627	49.014	63.318	50.958
S	8.220	4.426	39.647	11.202	10.968	6.773
Stmk	85.577	78.354	89.356	57.016	167.451	70.574
T	135.495	16.575	77.850	28.640	17.742	32.740
V	4.236	1.281	5.425	4.911	0.460	3.557
W	10.515	4.229	5.757	8.579	7.022	5.381

8.5. Schlußbemerkungen

Dieses Bundesgesetz mit dem Wirkungsbereich über das gesamte Bundesgebiet ist historisch gesehen überwiegend aus einzelnen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes entstanden.

Mit diesem Gesetz wurde im BMfF der Katastrophenfonds zwecks zusätzlicher Finanzierung von vorbeugenden und beseitigenden Maßnahmen von Katastrophenschäden eingerichtet.

Die Zielgruppen, die dieser Fonds zu bedienen hat, sind:

— einerseits physische und juristische Personen

— andererseits die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden.

Wie bereits erwähnt fehlt dem Wortlaut dieses Gesetzes eine Einbindung der Bundesländerverwaltungen in die Vollziehung. Lediglich bei Entschädigungsverfahren im Vermögen physischer und juristischer Personen sieht das Gesetz die zumindest anteilige Einbindung der Länder vor.

Es erscheint daher zweckmäßig, durch Richtlinien eine österreichweit einheitliche Vorgangsweise herbeizuführen. Vor allem wäre es erforderlich, daß eine Ausgewogenheit in der Fondsmittelzuführung und Fondsmittelausschüttung bei den Fondspartnern vorherrscht.

Die Aufbringung erfolgt wie dargestellt durch Vorweganteile bei den diversen Abgaben, wobei die Länder und die Gemeinden 41·6% der Fondsmitteldotation aufbringen.

Im Geldmittelrückfluß steht den Ländern nur 9 vH und den Gemeinden nur 7 vH zur Verfügung.

In der Praxis ergibt sich eine noch wesentlich ungünstigere Quote, weil

— die Länder von ihrem Anteil wiederum 4 vH zur Anschaffung von Feuerwehrgeräten verwenden müssen und weil

— eine fondsinterne Regelung vorsieht, daß Schäden im Vermögen von Gemeinden und Ländern nur bis höchstens 50% aus Fondsmitteln ersetzt werden.

Durch diese Vorgangsweise ergeben sich beachtliche Geldmittelreserven.

Ein Teil dieser Fondsmittelreserven wurde nicht zweck- und zielgruppengewidmet verwendet, sondern durch entsprechende gesetzliche Änderungen abgeschafft und umgewidmet:

Dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds wurden aus den Reserven des Katastrophenfonds

Ende 1984	500 Mill S
Ende 1987	500 Mill S
Ende 1988	300 Mill S
Ende 1989	300 Mill S

zugeführt.

9. KRANKENANSTALTEN-ZUSAMMENARBEITSFONDS (KRAZAF) UND FINANZAUSGLEICH

Andreas Altmann — Manfred Lödl

9.1. Das Krankenanstaltswesen in Österreich

9.1.1. Rechtliche Grundlagen

Gemäß der Kompetenzverteilung des B-VG[1]) ist das Gesundheitswesen grundsätzlich Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Ausgenommen von dieser Regelung sind Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten. Bei diesen Einrichtungen obliegt die sanitäre Aufsicht dem Bund (Art. 10 Abs. 12 B-VG). Darüber hinaus ist die Grundsatzgesetzgebung hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten Angelegenheit des Bundes, während die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung den Ländern übertragen ist (Art 12 Abs 1).

Die Grundsatzgesetzgebung des Bundes erfolgte mit der Erlassung des Bundes-KAG[2]) die Ausführungsgesetzgebung durch die Kundmachung der verschiedenen Landes-KAG[3]).

9.1.2. Finanzierung

Weder die Pflegegebühren selbst, noch die Pflegegebührenersätze der Sozialversicherungsträger können in der Regel den gesamten

---

[1]) Bundes-Verfassungsgesetz 1929, BGBl Nr 189/1930, idgF.

[2]) Krankenanstaltengesetz des Bundes, BGBl Nr 1/1957, idgF. Die letzte Änderung erfolgte durch BGBl Nr 107/1991. Zum Aufbau des Bundes-KAG: Der erste Teil (§§ 1-42) enthält grundsatzgesetzliche Regelungen gemäß Art 12 Abs 1 B-VG, der zweite Teil (§§ 43-62) unmittelbar anwendbares Bundesrecht, letzteres insbesondere zur Normierung der Angelegenheiten der Universitätskliniken und Bundes-Hebammenlehranstalten sowie der „sanitären Aufsicht".

[3]) Burgenländisches KAG, LGBl Nr 9/1977, idgF,
Kärntner KAO („Krankenanstaltenordnung"), LGBl Nr 34/1978, idgF,
Niederösterreichisches KAG, LGBl Nr 9440/1974, idgF,
Oberösterreichisches KAG, LGBl Nr 10/1976, idgF
Salzburger KAO („Krankenanstaltenordnung"), LGBl Nr 97/1975, idgF,
Steiermärkisches KAG, LGBl Nr 78/1957, idgF,
Tiroler KAG, LGBl Nr 5/1958, idgF
Vorarlberger SpitalsG (Neukundmachung), LGBl Nr 1/1990, idgF,
Wiener KAG (Wiederverlautbarung), LGBl Nr 23/1987, idgF.

Aufwand einer Krankenanstalt (KA) decken, sodaß diese zur Aufrechterhaltung ihres Betriebes Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln bedürfen.

In der Regel sieht die Finanzierung einer KA mit Öffentlichkeitsrecht[4]) so aus, wie es aus den Darstellungen 1 und 2 hervorgeht, wobei zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern und innerhalb dieser auftreten können.

Wie aus den beiden genannten Darstellungen erkennbar ist, spielt der KRAZAF sowohl in der Finanzierung von Investitionen, als auch in der von Betrieb und Erhaltung[5]) eine Rolle. In der Folge wollen wir uns also etwas näher mit dem KRAZAF befassen.

9.2. Der KRAZAF

9.2.1. Rechtsgrundlage und Entwicklung

Die verfassungsrechtliche Basis des KRAZAF findet sich im Art 15a B-VG, welcher durch die Novelle BGBl Nr 444/1974 eingefügt wurde. Art 15a räumt dem Bund und den Ländern ein, untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches zu treffen.

Aufbauend auf diesem Art 15a B-VG wurde im Jahre 1978 eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern betreffend die erstmalige Errichtung des KRAZAF geschlossen[6]). Seit dieser erstmaligen Errichtung gab es mehrere Wiedererrichtungen bzw Verlängerungen (manche davon knapp vor oder bereits nach Überschreitung der auslaufenden Geltungsdauer), sodaß es bis zum heutigen Zeitpunkt de

---

[4]) Eines der zentralen Wesensmerkmale von öffentlichen KA ist ihre Gemeinnützigkeit. Neben öffentlichen KA unterteilt die gängige Klassifizierung des Bundes-KAG in privat-gemeinnützige und privat-nichtgemeinnützige.

[5]) Es sei hier angemerkt, daß separate Finanzierungsmechanismen für Investitionen und Betrieb/Erhaltung (Prinzip der „dualen Finanzierung") nicht nur zT erhebliche Abgrenzungsprobleme mit sich bringen. Sie schaffen auch Ineffizienzen, indem sie die betrieblichen Verantwortungsträger dazu verleiten, sich bei ihren Entscheidungen an anderen Kriterien als der betriebswirtschaftlich/(medizin-)technischen Optimalität zu orientieren: Beispielsweise wird bei vergleichsweise günstigeren Finanzierungsbedingungen für Investitionen tendenziell die Erhaltung (Wartung . . .) vernachlässigt oder gar unterdrückt werden und umgekehrt. Zu Ineffizienzen im Bereich der KA-Finanzierung siehe im allgemeinen auch Altmann/Theurl 1992.

[6]) Kundmachung der Vereinbarung durch BGBl Nr 453/1978.
Transformation zum KRAZAFG durch BGBl Nr 454/1978, in den einzelnen Ländern siehe die entsprechenden LGBl.

facto zu einem ununterbrochenen Bestehen dieser Einrichtung gekommen ist[7]).

Mit der Installierung des KRAZAF wurde erstmals (und durch jede Neuerrichtung bzw Verlängerung immer wieder von neuem) das System der bis Ende 1977 geltenden „Zweckzuschüsse des Bundes" an die Rechtsträger von KA abgelöst[8]). Dieses in den §§ 57 bis 59 a KAG geregelte System beruhte auf den §§ 12 und 13 F-VG[9]) und hatte einen regelmäßigen Beitrag des Bundes an die öffentlichen und gewisse private[10]) Krankenanstalten (mit Ausnahme der Anstalten für Geisteskrankheiten) vorgesehen. Für die öffentlichen KA betrugen diese Zweckzuschüsse zuletzt ein Zehntel der für die betreffende Krankenanstalt amtlich festgesetzten Pflegegebühr für jeden Pflegetag in der allgemeinen Gebührenklasse höchstens jedoch 18·75 Prozent des gesamten Betriebsabganges[11]).

Zur jüngsten Verlängerung (Wiedererrichtung) des KRAZAF bis zum Jahre 1994 sei angemerkt, daß die entsprechende Einigung der Vertragspartner insbesondere auch im Bestreben erzielt wurde, eine Rückkehr zur Rechtslage des 31. Dezember 1977 zu vermeiden, wie es in der KRAZAF-Vereinbarung 1988 (BGBl Nr 619/1988) festgehalten worden war[12]). Damit wäre ua nämlich das mittlerweile in den

---

[7]) 1978 bis 1982: KRAZAFV 1978, BGBl Nr 453, KRAZAFG 1978, BGBl Nr 454, 1983 bis 1984: KRAZAFV 1983, BGBl Nr 118, KRAZAFG 1983, BGBl Nr 119, 1985 bis 1987: KRAZAFV 1985, BGBl Nr 214, KRAZAFG 1985, BGBl Nr 215, 1988 bis 1990: KRAZAFV 1988, BGBl Nr 619, KRAZAFG 1988, BGBl Nr 281, 1991: Zuerst Verlängerung des KRAZAFG 1988 durch BGBl Nr 70 und 232. Danach Neuerrichtung mit Rückwirkung ab dem Jahresbeginn bis 1994 durch KRAZAFV 1991 (dzt noch nicht kundgemacht, Zitierung nach der Regierungsvorlage 327 BlGNR 18 GP, welche in der 53. Sitzung des NR, 18. GP, genehmigt wurde, Sten. Prot. NR S. 5443) sowie KRAZAFG 1991, BGBl Nr 700. Soferne in diesem Papier KRAZAFV oder KRAZAFG ohne nähere Bezeichnung zitiert werden, bezieht sich dies jeweils auf die derzeit in Geltung befindliche Fassung.

[8]) Bei den in Darstellung 1 und 2 angeführten Nachzahlungen von Zweckzuschüssen handelt es sich um solche, zu denen der Bund aufgrund des Erkenntnisses des VfGH A 1/81-13 verpflichtet ist. Diese Nachzahlungen sind in einer Höhe von jährlich insgesamt 100 Millionen Schilling von 1985 bis 1992 an die anspruchsberechtigten Rechtsträger von KA zu leisten. Sie stellen bei den Rechtsträgern außerordentliche Einnahmen dar und beeinflussen daher nicht die Höhe der für die Berechnung von Zuschüssen relevanten Betriebsabgänge (siehe dazu insbesondere Art 2 KRAZAFV 1985).

[9]) Finanz-Verfassungsgesetz 1948, BGBl Nr 45/1948, idgF

[10]) Die Vergabe von Zweckzuschüssen an privat-gemeinnützige KA wurde erstmals durch das Inkrafttreten der 2. KAG-Novelle (BGBl Nr 181/1974) ermöglicht, sofern diese ein Buchführungssystem anwendeten, das eine Kostenermittlung und eine Kostenstellenrechnung ermöglichte.

[11]) Betriebsabgang brutto iSv Darstellung 1, also ohne Investitionen.

[12]) Die Laufzeit der KRAZAFV 1988 war bis Ende 1990 befristet gewesen, ihre Gültigkeit durch BGBl Nr 70/1991 lediglich um ein Jahr erstreckt worden. Den Grund für diese etappenweise Vorgangsweise bildeten insbesondere Meinungsverschiedenhei-

LandesKAG enthaltene „Salzburger Modell" wirksam geworden, nach dem die Träger der sozialen KV zur Leistung von 60 bis 80 Prozent der von den Ländern durch Verordnung amtlich festgelegten Pflegegebühren verpflichtet worden wären. Damit wäre aber auch das Prinzip der „einnahmenorientierten Ausgabenpolitik" der sozialen KV weggefallen[13]) (siehe auch oV 1992, S 17).

9.2.2. Organisation und Aufgaben

Der KRAZAF hat eigene Rechtspersönlichkeit und wird von der Fondsversammlung verwaltet. Diese ist beim Bundeskanzleramt eingerichtet und besteht aus 20 Mitgliedern[14]). Den Vorsitz führt der Bundeskanzler. Der KRAZAF unterliegt der Kontrolle des Rechnungshofes.

Die Aufgaben des KRAZAF umfassen derzeit 17 Punkte, von denen die wichtigsten wie folgt zusammengefaßt werden können (§ 5 KRAZAFG 1991):

— Gewährung von Zuschüssen an Träger von Krankenanstalten,
— Gewährung von Mitteln für Strukturreformen an die Länder,
— Erarbeitung neuer Wege zu einer sparsameren und effizienteren Gesundheitversorgung (Weiterentwicklung des österreichischen Krankenanstaltenplanes mit Abbau überschüssiger Betten, rationalerer Großgeräteaufstellung, Forcierung der Hauskrankenpflege etc.)[15]).

Zur Vergabe von Zuschüssen (z. B. Betriebszuschüsse, Investitionszuschüsse, siehe unten) ist die Fondsversammlung des KRAZAF berechtigt (§§ 6 ff KRAZAFG). Innerhalb feststehender Länderquoten

---

ten hinsichtlich des „Gastpatientenproblems" sowie Differenzen betreffend die Verteilung der den Ländern vom Bund (2.100 Mio S) und der Sozialversicherung (500 Mio S) zugesagten Mittel zur KA-Finanzierung.

[13]) Darunter versteht man die Bindung der jährlichen Steigerungsraten der den Spitalserhaltern gezahlten Pflegegebührensätze an die jährlichen Steigerungsraten der Beitragseinnahmen der Träger der sozialen KV.

[14]) Bundesregierung: 5, Landesregierungen: 9, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger 2, Österreichischer Städtebund: 1, Österreichischer Gemeindebund: 1, Österreichische Bischofskonferenz gemeinsam mit dem Evangelischen Oberkirchenrat: 1, Sektion Krankenversicherung im Verband der österreichischen Versicherungsunternehmen: 1.

[15]) Eine wesentliche Aufgabe des Fonds besteht in diesem Zusammenhang in der Vorbereitung einer leistungsorientierten KA-Finanzierung. Die geltenden Vorschriften sehen vor, daß diese Vorarbeiten soweit voranzutreiben sind, daß ab Anfang 1993 parallel zum derzeitigen System der Mittelverteilung eine — fiktive — Abrechnung auf Grund des Modelles „Leistungsorientierte KA-Finanzierung" durchgeführt werden kann.

haben auf solche Zuschüsse durch den KRAZAF Anspruch (§ 1 Bas 1 KRAZAFG):

— die Träger öffentlicher allgemeiner KA (gem. § 2 Abs 1 Z 1 KAG),
— die Träger öffentlicher SonderKA (gem § 2 Abs 1 Z 1 KAG), mit Ausnahme der Pflegeabteilungen der öffentlichen KA für Geisteskrankheiten,
— die Träger privater allgemeiner KA (gem § 2 Abs 1 Z 1 KAG), sofern sie (gem § 16 KAG) als gemeinnützig geführt zu betrachten sind.

Allerdings ist die Gewährung von Zuschüssen an gewisse Auflagen, wie beispielsweise die Verwendung eines Buchführungssystems gemäß der KRV[16]), die Erstellung einer Leistungsstatistik, die Zurverfügungstellung von Daten an den KRAZAF, die Ausbildung von Ärzten in einer vorgeschriebenen Mindestzahl uä gebunden.

9.2.3. Mittelaufbringung

Die Mittelaufbringung des KRAZAF ist primär in den jeweiligen KRAZAFV und den entsprechenden KRAZAFG geregelt. Danach bestreitet der KRAZAF seine Mittel durch (siehe auch Darstellungen 1 und 2):

— Beiträge des Bundes,
— Beiträge der sozialen Krankenversicherung (KV),
— Beiträge der Länder mit Wien als Land,
— Beiträge der Gemeinden mit Wien als Gemeinde,
— Sonstige Quellen

Neben den oben genannten Rechtsnormen sind für diese Mittelaufbringung insbesondere das ASVG[17]) (vor allem für die Beiträge der sozialen KV, insbesondere die nach § 447f) und das für den jeweiligen Zeitraum in Geltung befindliche Finanzausgleichsgesetz (FAG)[18]) von Bedeutung.

---

[16]) Krankenhaus-Kostenrechnungs-Verordnung, BGBl Nr 328/1977, idgF.

[17]) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl Nr 189/1955, zuletzt geändert durch BGBl Nr 702/1991.

[18]) 1978: FAG 1973, BGBl Nr 445/1972, idF BGBl Nr 138/1978, 445 /1978, 1979 bis 1984: FAG 1979, BGBl Nr 673/1978, idF BGBl Nr 569/1981, 644/1982, 1985 bis 1988: FAG 1985, BGBl Nr 544/1984, idF BGBl Nr 501/1985, 384/1986, 607/1987, 1989 bis 1992: BGBl Nr 687/1988, idF BGBl Nr 251/1989, 463/1990, 69/1991, 235/1991, 428/1991, 693/1991.

Darstellung 1

Krankenanstaltenfinanzierung in Österreich
(Öffentliche Krankenanstalten)

1. Finanzierung der Investitionen
+ Investitionszuschüsse des KRAZAF
+ Eventuell Investitionszuschüsse seitens des Landes
+ Mitfinanzierung seitens des Bundes bei Universitätskliniken („Klinischer Mehraufwand")

Investitionsfinanzierung durch den Rechtsträger (Residuum)

2. Finanzierung von Betrieb und Erhaltung
+ Pflegegebührenersätze und Ambulanzgebühren (-pauschalien) der sozialen KV-Träger für ihre Versicherten bzw deren Mitversicherte
+ Pflegegebühren, Ambulanzgebühren und evtl Sonderklassengebühren der Selbstzahler
+ Pflegegebühren und Ambulanzgebühren der Sozialhilfeträger für Fürsorgefälle uä
+ Sonderklassengebühren und Ambulanzgebühren der Privatversicherungen
+ Verpflegskostenbeiträge von Patienten der allgemeinen Gebührenklasse („Haushaltsersparnis")
+ Selbstbehalte von Mitversicherten in der sozialen Krankenversicherung
+ Spenden, Vermögenserträge, Veräußerungserlöse, Darlehensaufnahme, Rücklagenauflösung uä
+ Eventuell Kostenersätze der ärztlichen Leiter (Privathonorare)
+ Beiträge des Bundes bei Universitätskliniken (Klinischer Mehraufwand)

Betriebsabgang brutto (vor KRAZAF-Zuschüssen)
+ Zuschüsse des KRAZAF

Betriebsabgang netto oder Restabgang (nach KRAZAF-Zuschüssen)
+ Beiträge zur Abgangsfinanzierung seitens des Beitragsbezirks und KA-Sprengels
+ Beiträge zur Abgangsfinanzierung seitens des Landes

Dem Rechtsträger verbleibender Restabgang

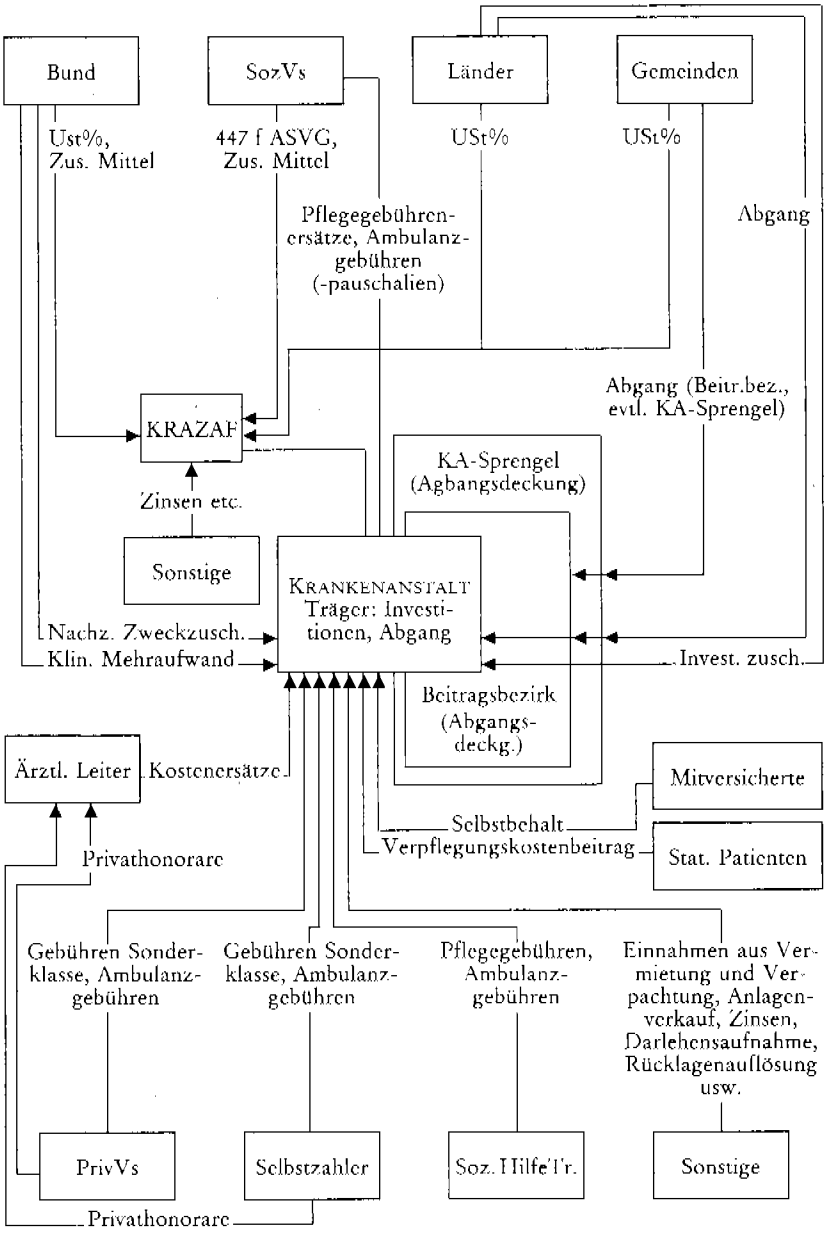
(+ Nachzahlung Zweckzuschüsse des Bundes als außerordentliche Einnahmen)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die gesamte Mittelaufbringung des KRAZAF ist in absoluten Größenordnungen und nach Financiers gegliedert in Tabelle 1 dargestellt. Die weiteren Tabellen zu 1 (1a, 1b, 1c) stellen
— die Prozentanteile der jeweiligen Financiers (1a),
— die Steigerungsraten gegenüber dem jeweils vorangegangenen Jahr (1b) sowie
— die Indices (wobei immer das Startjahr — also zumeist 1978 — gleich 100 ist)

dar. Nachstehend soll auf die wichtigsten Bereiche dieser Mittelaufbringung (Bund, soziale KV, Länder, Gemeinden) näher eingegangen werden.

Darstellung 2



Quelle: eigene Berechnung.

Tabelle 1

Gesamte Mittelaufbringung des KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1994 (in Mill S)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989[1])	1990[1])	1991[1])	1992[2])	1993	1994
BUND																	
1,416% USt	1.010	1.102	1.172	1.282	1.329	1.453	1.664	1.726	1.787	1.852	1.920	2.051	2.174	2.336	?	?	?
Zus. Mittel						100	140	210	230	250	330	330	330	330	330	330	330
Nachz. Zweckz.[4])																	
Bund gesamt	1.010	1.102	1.172	1.282	1.329	1.553	1.804	1.936	2.017	2.102	2.250	2.381	2.504	2.666	?	?	?
SOZVS																	
§ 447f ASVG	811	868	925	991	1.075	1.119	1.175	1.233	1.289	1.350	2.035	2.707	2.812	2.900	?	?	?
Zus. Mittel						285	260	880	1.000	1.160	1.160	1.160	1.160	1.480	1.480	1.480	1.480
Zus. Mittel											220	220	320	750	4.000	4.000[3])	4.000[3])
SozVs. gesamt	811	868	925	991	1.075	1.403	1.435	2.113	2.289	2.510	3.415	4.087	4.292	5.130	?	?	?
LÄNDER																	
3/9 USt	440	528	561	614	636	696	797	826	856	887	919	982	1.041	1.119	?	?	?
Zus. Mittel														447	?	?	?
Zus. Mittel														794	?	?	?
Länder gesamt	440	528	561	614	636	696	797	826	856	887	919	982	1.041	2.360	?	?	?
GEMEINDEN																	
3/9 USt	298	357	380	415	431	471	540	559	579	600	622	665	704	757	?	?	?
Zus. Mittel														302	?	?	?
Zus. Mittel														671	?	?	?
Gem. gesamt	298	357	380	415	431	471	540	559	579	600	622	665	704	1.731	?	?	?
SO QUELLEN																	
Verm. etr. uä	14	40	38	50	49	41	41	48	46	44	40	50	80	80	?	?	?
ALLE	2.573	2.895	3.077	3.352	3.520	4.164	4.617	5.482	5.787	6.143	7.246	8.165	8.621	11.967	?	?	?

[1]) Werte beruhen zumindest teilweise auf Schätzungen oder Zwischenabrechnungen
[2]) Feststehend aufgrund der Gesetzeslage
[3]) Zu valorisieren
[4]) An Träger (1985—1992)

Quelle: VerbStBL/KRAZAF (1983, 1984, 1985, 1986, 1990), diverse Datenübersichten
— KRAZAFG BGBl Nr 454/1978, 119/1983, 215/1985, 281/1988 idF 70/1991, 232/1991
— Eigene Berechnungen

Tabelle 1a

Gesamte Mittelaufbringung des KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1991 (in Prozent)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BUND														
1'416% USt	39'3	38'1	38'1	38'2	37'8	34'9	36'1	31'5	30'9	30'2	26'5	25'1	25'2	19'5
Zus. Mittel						2'4	3'0	3'8	4'0	4'1	4'6	4'0	3'8	2'8
Nachz. Zweckz.														
Bund gesamt	39'3	38'1	38'1	38'2	37'8	37'3	39'1	35'3	34'9	34'2	31'1	29'2	29'0	22'3
SOZVS														
§ 447i ASVG	31'5	30'0	30'1	29'6	30'5	26'9	25'4	22'5	22'3	22'0	28'1	33'2	32'6	24'2
Zus. Mittel						6'8	5'6	16'1	17'3	18'9	16'0	14'2	13'5	12'4
Zus. Mittel											3'0	2'7	3'7	6'3
SozVs. gesamt	31'5	30'0	30'1	29'6	30'5	33'7	31'1	38'5	39'6	40'9	47'1	50'1	49'8	42'9
LÄNDER														
% USt	17'1	18'2	18'2	18'3	18'1	16'7	17'3	15'1	14'8	14'4	12'7	12'0	12'1	9'3
Zus. Mittel														3'7
Zus. Mittel														6'6
Länder gesamt	17'1	18'2	18'2	18'3	18'1	16'7	17'3	15'1	14'8	14'4	12'7	12'0	12'1	19'7
GEMEINDEN														
% USt	11'6	12'3	12'4	12'4	12'2	11'3	11'7	10'2	10'0	9'8	8'6	8'1	8'2	6'3
Zus. Mittel														2'5
Zus. Mittel														5'6
Gem. gesamt	11'6	12'3	12'4	12'4	12'2	11'3	11'7	10'2	10'0	9'8	8'6	8'1	8'2	14'5
SO QUELLEN														
Verm. etr. uä	0'6	1'4	1'2	1'5	1'4	1'0	0'9	0'9	0'8	0'7	0'5	0'5	0'9	0'7
ALLE	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0	100'0

Quelle: Eigene Berechnungen aus Übersicht 1

Tabelle 1b

Gesamte Mittelaufbringung des KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1991
Steigerungsraten gegenüber dem Vorjahr

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BUND														
1'416% USt	0'0	9'0	6'4	9'3	3'7	9'3	14'6	3'7	3'6	3'6	3'7	6'8	6'0	7'5
Zus. Mittel						0'0	40'0	50'0	9'5	8'7	32'0	0'0	0'0	0'0
Nachz. Zuweckz.														
Bund gesamt	0'0	9'0	6'4	9'3	3'7	16'8	16'2	7'3	4'2	4'2	7'0	5'8	5'2	6'5
SOZVS														
§ 4471 ASVG	0'0	7'0	6'7	7'1	8'5	4'1	5'0	5'0	4'5	4'7	50'8	33'0	3'9	3'1
Zus. Mittel						0'0	—8'8	238'5	13'6	16'0	0'0	0'0	0'0	27'6
Zus. Mittel											0'0	0'0	45'5	134'4
SozVs. gesamt	0'0	7'0	6'7	7'1	8'5	30'6	2'2	47'3	8'3	9'6	36'1	19'7	5'0	19'5
LÄNDER														
% USt	0'0	19'8	6'4	9'3	3'7	9'3	14'6	3'7	3'6	3'6	3'7	6'8	6'0	7'5
Zus. Mittel														0'0
Zus. Mittel														0'0
Länder gesamt	0'0	19'8	6'4	9'3	3'7	9'3	14'6	3'7	3'6	3'6	3'7	6'8	6'0	126'8
GEMEINDEN														
% USt	0'0	19'7	6'4	9'3	3'7	9'3	14'6	3'7	3'6	3'6	3'7	6'8	6'0	7'5
Zus. Mittel														0'0
Zus. Mittel														0'0
Gem. gesamt	0'0	19'7	6'4	9'3	3'7	9'3	14'6	3'7	3'6	3'6	3'7	6'8	6'0	145'6
SO QUELLEN														
Verm. etr. uä	0'0	181'7	—6'9	32'2	—1'3	—17'2	0'1	17'3	—3'7	—5'2	—8'6	25'8	60'0	0'0
ALLE	0'0	12'5	6'3	8'9	5'0	18'3	10'9	18'7	5'6	6'1	18'0	12'7	5'6	38'8

Quelle: Eigene Berechnungen aus Übersicht 1

Tabelle 1c

Gesamte Mittelaufbringung des KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1991
(Indices [Startjahr = 100])

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BUND														
1,416% USt	100,0	109,0	116,0	126,8	131,5	143,8	164,7	170,8	176,9	183,3	190,0	203,0	215,1	231,2
Zus. Mittel						100,0	140,0	210,0	230,0	250,0	330,0	330,0	330,0	330,0
Nachz. Zuweckz.														
Bund gesamt	100,0	109,0	116,0	126,8	131,5	153,7	178,6	191,6	199,6	208,1	222,7	235,6	247,8	263,9
SOZVS.														
§ 4471 ASVG	100,0	107,0	114,2	122,3	132,6	138,0	144,9	152,2	159,1	166,5	251,1	333,9	346,9	357,8
Zus. Mittel						100,0	91,2	308,8	350,9	407,0	407,0	407,0	407,0	519,3
Zus. Mittel											100,0	100,0	145,5	234,4
SozVs gesamt	100,0	107,0	114,2	122,3	132,6	173,2	177,0	260,7	282,4	309,6	421,3	504,2	529,5	632,9
LÄNDER														
% USt	100,0	119,8	127,5	139,4	144,5	158,0	181,0	187,7	194,4	201,4	208,8	223,0	236,4	254,1
Zus. Mittel														100,0
Zus. Mittel														100,0
Länder gesamt	100,0	119,8	127,5	139,4	144,5	158,0	181,0	187,7	194,4	201,4	208,8	223,0	236,4	536,0
GEMEINDEN														
% USt	100,0	119,7	127,4	139,3	144,4	157,9	180,9	187,5	194,2	201,3	208,7	222,9	236,2	253,9
Zus. Mittel														100,0
Zus. Mittel														100,0
Gem. gesamt	100,0	119,7	127,4	139,3	144,4	157,9	180,9	187,5	194,2	201,3	208,7	222,9	236,2	508,2
SO QUELLEN														
Verm. etr. uä	100,0	281,7	262,1	346,6	342,0	283,1	283,3	332,2	320,0	303,4	277,2	348,8	558,0	558,0
ALLE	100,0	112,5	119,5	130,2	136,8	161,8	179,4	213,0	224,9	238,7	281,6	317,2	334,9	465,0

Quelle: Eigene Berechnungen aus Übersicht 1

9.2.3.1. Beiträge des Bundes

Die Beiträge des Bundes ergeben sich im speziellen aus den jeweiligen KRAZAFV und KRAZAFG. Danach hat der Bund an den KRAZAF abzuführen (siehe Tabellen 1, 1a, 1b, 1c):

— 1'416 Prozent des gesamten Aufkommens an Umsatzsteuer (USt) im betreffenden Jahr (für alle Bestandsjahre des KRAZAF),
— Zusätzliche Mittel gem § 13 KRAZAFG 1982, § 15 KRAZAFG 1985, § 16 Abs 1 KRAZAFG 1988, § 17 KRAZAFG 1991. Das Ausmaß der zusätzlichen Mittel umfaßt derzeit 330 Mio S jährlich.

Darüber hinaus hat der Bund zwischen 1985 und 1992 die oa Nachzahlungen von Zweckzuschüssen an die anspruchsberechtigten Rechtsträger von KA zu leisten[19]).

Alles in allem ist trotz der im Jahre 1983 erstmals einsetzenden Erschließung „zusätzlicher Mittel" ein stetiges Absinken des relativen Bundesanteils am Gesamtaufkommen des KRAZAF zu bemerken (von 39'3 Prozent im Jahre 1978 auf 22'3 Prozent im Jahre 1991, siehe insbesondere Tabelle 1a). Hand in Hand damit gehen logischerweise die schwächeren Zuwachsraten gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 1b) und die Indexerhöhungen (Tabelle 1c).

9.2.3.2. Beiträge der sozialen Krankenversicherung

Die Beiträge der sozialen Krankenversicherung bestehen aus:

— Mitteln gemäß § 447f ASVG (für alle Bestandsjahre des KRAZAF).

  Danach haben die Träger der sozialen KV zusammen für jedes Geschäftsjahr 3'75 Prozent der Summe ihrer Beitragseinnahmen zur KV an den beim Hauptverband errichteten Ausgleichsfonds der KV-Träger zu überweisen. Als Beiträge zur KV gelten hiebei ausschließlich:

  — die Beiträge für pflichtversicherte Erwerbstätige,
  — die Beiträge für freiwillig Versicherte,
  — die Beiträge für Arbeitslose,
  — der Bundesbeitrag zur Krankenversicherung der Bauern (seit 1991).

[19]) Nachdem sich die Zahlungen unmittelbar an die KA-Träger, nicht aber an den KRAZAF richten, wurden sie in den beiliegenden Übersichten betragsmäßig außer acht gelassen.

Die hier genannten, in den Ausgleichsfonds einfließenden Summen werden durch die entsprechenden KRAZAFV und KRAZAFG für den KRAZAF in Anspruch genommen.
In den Ausgleichsfonds (und damit den KRAZAF) fließen seit 1. Juli 1988 aber auch die durch die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der KV nach dem ASVG, GSVG[20]) und BSVG[21]) aufkommenden Mittel ein, was den signifikanten Anstieg der § 447f-Mittel in Tabelle 1 (siehe insbesondere auch Tabelle 1b) im Jahre 1988 erklärt[22]).

— Über die Mittel des § 447f ASVG hinaus haben die Träger der sozialen KV seit dem Jahre 1983 zusätzliche Mittel in der in Übersicht 1 angegebenen Höhe abzuführen (§ 13 KRAZAFG 1982, § 15 KRAZAFG 1985, § 15 KRAZAFG 1988, §§ 18 Abs 2 und 19 KRAZAFG 1991).
Die zusätzlichen Mittel werden in den genannten Rechtsnormen unter mehreren Subtiteln definiert. Zum einen sind die zeitlich „unterminisierten" zusätzlichen Mittel im Ausmaß von derzeit 1.480 Mio Schilling jährlich zu nennen.
Darüber hinaus haben die Sozialversicherungsträger „terminisierte" zusätzliche Mittel an den KRAZAF zu leisten, und zwar im Ausmaß von 750 Mio Schilling im Jahre 1991 und je 4.000 Mio Schilling in den Jahren 1992 bis 1994. Der letztere Betrag ist dabei für die Jahre 1993 und 1994 zu valorisieren[23]). Die „terminisierten" zusätzlichen Mittel resultieren insbesondere aus einer Beitragserhöhung in der sozialen KV um durchschnittlich etwa einen Prozentpunkt, wovon Mehreinnahmen im Ausmaß von rund 7.500 Mio Schilling erwartet werden. Der nicht an den KRAZAF fließende Restbetrag iHV rund 3.500 Mio Schilling dient der Finanzierung von Leistungsverbesserungen in der sozialen KV und der Finanzierung einer Pflegevorsorge (vgl Schwaiger 1991, S 12).

Insgesamt ist zu den Mitteln der sozialen KV festzustellen, daß sie im Laufe des Bestehens des KRAZAF nicht nur absolut, sondern auch relativ zum Gesamtaufkommen deutlich zugenommen haben, und

---

[20]) Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz, BGBl Nr 560/1978, idgF.
[21]) Bauern-Sozialversicherungsgesetz, BGBl Nr 559/1978, idgF.
[22]) Die Mittel aus der Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage des Jahres 1988 seien hier der Einfachheit halber unter dem Begriff der § 447f-Mittel subsumiert.
[23]) Die Valorisierung erfolgt im prozentuellen Ausmaß der Veränderung der Mehreinnahmen, welche aus der per 1. Jänner 1992 durchgeführten Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge resultieren (§ 19 Abs 3 KRAZAFG 1991).

zwar von 31'5 Prozent im Jahre 1978 auf 42'9 Prozent im Jahre 1991. Dabei ist festzustellen, daß der Aufbringungsanteil der sozialen KV in den Jahren 1989 und 1990 sogar rund die Hälfte aller KRAZAF-Mittel ausgemacht hat und in den Jahren 1992 bis 1994 ein neuerlicher Anstieg über die 50-Prozent-Marke erwartet werden darf (siehe Tabellen 1, 1a, 1b, 1c). Auffällig ist gerade in diesem Zusammenhang auch das Mißverhältnis zwischen dem Finanzierungsanteil der sozialen KV und ihren Mitspracherechten in der Fondsversammlung (siehe die oben erwähnte Sitzverteilung im KRAZAF).

9.2.3.3. Beiträge der Länder

— Die Leistungen der Länder an den KRAZAF bestehen — ebenso wie der Großteil der Bundesbeiträge — aus einem Verzicht auf Umsatzsteueranteile, und zwar iHv
1978 ..... 0'617 Prozent,
1979 bis 1994 ..... 0'678 Prozent,
des gesamten Aufkommens an Umsatzsteuer.

— Darüber hinaus haben die Länder dem KRAZAF in den Jahren 1991 bis 1994 zusätzliche Mittel bereitzustellen, und zwar im Ausmaß von 0'271 Prozent des USt-Aufkommens. Diese zusätzlichen Mittel sind das Ergebnis der Umwidmung vormaliger Länderbeiträge zum Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds an den KRAZAF.

— Des weiteren sind die Länder verpflichtet, dem KRAZAF im Jahre 1991 zusätzliche Mittel zuzuführen, welche sie sich aus dem Wegfall des Vorweganteiles iHv 2'29 Prozent an den Einkommensteuern gem § 7 Abs 2 Z 1 lit a FAG 1989, idF BGBl Nr 69/1991, „ersparen" (§ 16 Z 1 lit a KRAZAFG 1991)[24]):
ESt[25]) ..... 2'29% von 27'542%,
Lohnsteuer ..... 2'29% von 20'729%,
Kapitalertragsteuer I ... 2'29% von 13'566%.

---

[24]) Es handelt sich dabei um einen vorübergehenden Wegfall der Vorweganteile für Zwecke des Familienlastenausgleichs im Jahre 1991. Aus dem Wegfall profitieren jedoch nicht nur die Länder, sondern — gemäß ihren prozentuellen Anteilen an den Erträgnissen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben — auch der Bund und die Gemeinden. Nur die Länder und Gemeinden (siehe unten) jedoch speisen mit ihren Mehreinnahmen den KRAZAF, während der Bund seine Mehreinnahmen für Zwecke der Budgetsanierung einsetzt.

[25]) Veranlagte Einkommensteuer einschließlich Abzugssteuer.

Tabelle 2

Leistungen der Länder mit Wien als Land an den KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	16.098	3'7	19.287	3'7	20.527	3'7	22.438	3'7	22.748	3'5	24.544	3'6
K	31.101	7'1	37.265	7'1	39.657	7'1	43.351	7'1	45.212	7'1	48.437	7'1
NÖ	83.658	19'0	100.238	19'0	106.675	19'0	116.609	19'0	120.401	18'9	129.314	18'9
OÖ	72.376	16'4	86.722	16'4	92.288	16'4	100.883	16'4	107.051	16'8	114.195	16'7
S	23.767	5'4	28.476	5'4	30.307	5'4	33.129	5'4	37.296	5'8	39.220	5'8
St	70.522	16'0	84.501	16'0	89.924	16'0	98.299	16'0	100.351	15'7	107.849	15'8
T	31.991	7'3	38.331	7'3	40.792	7'3	44.591	7'3	49.469	7'7	52.199	7'7
V	16.360	3'6	19.245	3'6	20.478	3'6	22.385	3'6	25.732	4'4	26.931	3'9
W	94.736	21'5	113.474	21'5	120.760	21'5	132.007	21'5	128.282	20'1	139.950	20'5
Summe	440.279	100'0	527.539	100'0	561.408	100'0	613.692	100'0	636.242	100'0	682.639	100'0

Länder	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	28.497	3'6	29.429	3'6	30.472	3'6	31.582	3'6	32.744	3'6	34.960	3'6
K	56.638	7'1	58.652	7'1	60.737	7'1	62.946	7'1	65.265	7'1	69.672	7'1
NÖ	150.827	18'9	156.097	18'9	161.661	18'9	167.576	18'9	173.714	18'9	185.509	18'9
OÖ	134.105	16'8	138.848	16'8	143.814	16'8	149.025	16'8	154.507	16'8	164.993	16'8
S	46.721	5'9	48.531	5'9	50.256	5'9	52.067	5'9	53.990	5'9	57.690	5'9
St	125.336	15'7	129.663	15'7	134.264	15'7	139.156	15'7	144.281	15'7	154.046	15'7
T	61.971	7'8	64.271	7'8	66.537	7'8	68.972	7'8	71.476	7'8	76.341	7'8
V	32.235	4'0	33.448	4'0	34.624	4'0	35.905	4'0	37.230	4'0	39.775	4'0
W	160.701	20'2	167.289	20'2	173.366	20'2	179.660	20'2	186.176	20'2	198.950	20'2
Summe	797.031	100'0	826.228	100'0	855.731	100'0	886.889	100'0	919.383	100'0	981.936	100'0

Quelle: VerbStBLZ/KRAZAF (1984 und 1990), Datenübersicht 21

Die Mittel der Länder erreichen die in Tabelle 1 angegebene Höhe. Tabelle 2 enthält die Länderbeiträge nach Ländern (mit Wien als Land) gegliedert.

Zur rechtlichen Ausgestaltung sei noch festgehalten, daß für die Beiträge der Länder neben den jeweiligen KRAZAFV und KRAZAFG insbesondere die die KRAZAFV transformierenden Landesgesetze von Bedeutung sind. Das FAG spielt hinsichtlich der Ländermittel nur eine untergeordnete Rolle: Die Länderbeiträge selbst sind ja nicht im FAG geregelt, wohl aber wirkt das FAG hinsichtlich der horizontalen Verteilung der von den Ländern zum KRAZAF aufgebrachten Mittel determinierend, indem es die horizontale Verteilung der den Ländern zukommenden Abgabenertragsanteile festschreibt. Nachfolgend die Schlüssel zur länderweisen Verteilung der USt (§ 8 Abs 2 Z 5 FAG 1989, idgF):

— 17'889 Prozent nach der Volkszahl,
— 0'542 Prozent zu einem Sechstel auf Wien als Land und zu fünf Sechsteln auf die Länder ohne Wien nach der Volkszahl,
— 0'269 Prozent nach den länderweisen Anteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe.

Insgesamt kann für die Mittel der Länder im Laufe der Bestandsjahre des KRAZAF ein kontinuierliches Absinken des relativen Aufbringungsanteils beobachtet werden (von 17'1 Prozent im Jahre 1978 auf rund 12 Prozent in den 1989 und 1990). Erst im Jahre 1991 ist durch die Zuführung zusätzlicher Mittel von seiten der Länder (die allerdings zT ausschließlich für dieses Jahr geleistet werden) ein Anstieg auf 19'7 Prozent zu bemerken (siehe Tabellen 1, 1a, 1b, 1c).

9.2.3.4. Beiträge der Gemeinden

— Die Beiträge der Gemeinden an den KRAZAF bestehen — ähnlich denen der Länder — aus einem bestimmten Prozentsatz des USt-Aufkommens:
  1978 ..... 0'418 Prozent,
  1979 bis 1994 ..... 0'459 Prozent.
— Wie die Länder haben auch die Gemeinden in den Jahren 1991 bis 1994 zusätzliche Mittel an den KRAZAF zu leisten, die aus einer Umwidmung früherer Beiträge zum Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds resultieren, und die sich iHv 0'183 Prozent des USt-Aufkommens bemessen.

— Schließlich sind dem KRAZAF weitere zusätzliche Mittel im Jahre 1991 bereitzustellen, und zwar solche gemäß § 7 Abs 2 Z 1 lit a FAG 1989, idF BGBl Nr 69/1991 (§ 16 Z 2 lit b KRAZAFG 1991):

ESt ..... 0·550 Prozent,
Lohnsteuer ..... 0·371 Prozent,
Kapitalertragsteuer I ..... 0·529 Prozent.

Die Basis für diese zusätzlichen Mittel bildet — äquivalent zu den zusätzlichen Ländermitteln des Jahres 1991 — der vorübergehende Wegfall des Vorweganteils für Zwecke des Familienlastenausgleichs im Jahre 1991[26]).

Aus formal-rechtlicher Sicht sei noch angemerkt, daß die Gemeindebeiträge ausschließlich in den jeweiligen FAG, nicht aber in den entsprechenden KRAZAFV bzw KRAZAFG geregelt sind[27]). Die Beiträge der Gemeinden werden von diesen auch nicht direkt an den KRAZAF geleistet, sondern immer vorweg von den ihnen zustehenden Abgabenertragsanteilen in Abzug gebracht. Dabei sind die Prozentsätze für die Abgabenertragsanteile von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils dergestalt modifiziert, daß der Vorwegabzug wirklich ausschließlich zulasten der Gemeindeertragsanteile geht (siehe auch Hüttner 1992, S 17)[28]).

Eine länderweise Aufstellung der Gemeindebeiträge (mit Wien als Gemeinde) findet sich in Tabelle 3. Eine Zusammenfassung aus Tabelle 2 und 3 ergibt sich durch Tabelle 4.

Nun ist die Frage, ob die oben als „Gemeindebeiträge" bezeichneten Mittel tatsächlich den Gemeinden zuzuordnen sind, auch dann

---

[26]) Aus diesem Titel hätten die Gemeinden beträchtliche Mehreinnahmen erzielt. Deshalb wurden mittels FAG-Änderung durch BGBl Nr 69/1991 einerseits die obigen „neuen" Vorweganteile eingeführt und andererseits die Schlüssel zur „vertikalen" Verteilung der Erträge aus den genannten gemeinschaftlichen Bundesabgaben zulasten der Gemeinden geändert. Dergestalt wurde eine für die Gemeinden einigermaßen aufkommensneutrale Umwidmung früherer Familienlasten-Ausgleichsmittel zu KRAZAF-Mitteln bewerkstelligt. Das Wissen um diese Vorgangsweise ist unerläßlich, um eine Zuordnung der gegenständlichen Mittel zu den Gemeinden vornehmen zu können.

[27]) Ausnahme: § 16 Z 1 lit b KRAZAFG 1991, welcher die aufgrund § 7 Abs 2 Z 1 lit a FAG 1989, idF BGBl Nr 69/1991, auf ein Sonderkonto des Bundes „zwischengelagerten" Gemeindemittel für den KRAZAF in Anspruch nimmt.

[28]) Es bedarf vermutlich keiner näheren Erläuterung, daß die beschriebene Situation die Übersichtlichkeit der Rechtsmaterie nicht gerade verbessert. Schließlich wird in den KRAZAFV und KRAZAFG mit keinem Wort auf eine Mittelaufbringung durch die Gemeinden hingewiesen und auch ein Studium der entsprechenden Bestimmungen des in Geltung befindlichen FAG bringt keinen Hinweis darauf, daß es sich bei den Vorweganteilen für den KRAZAF um den Gemeinden zuordenbare Mittel handelt. Erst eine nähere Betrachtung der Historie des Finanzausgleichs, welche über das Studiem der Gesetzestexte hinauszugehen hat, vermag Aufklärung hinsichtlich der Einordnung der besagten Mittel zu bringen.

Tabelle 3

Leistungen der Gemeinden mit Wien als Gemeinde (nach Ländern) an den KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	9.076	3'1	10.864	3'0	11.509	3'0	12.580	3'0	12.780	3'0	13.782	3'0
K	20.086	6'7	23.864	6'7	25.586	6'7	28.223	6'8	29.742	6'9	31.780	6'9
NÖ	52.216	17'5	62.617	17'5	66.311	17'5	72.428	17'4	75.451	17'5	80.856	17'5
OÖ	46.051	15'4	55.603	15'6	59.123	15'6	64.875	15'6	68.551	15'9	73.199	15'8
S	16.486	5'5	19.821	5'6	20.987	5'5	22.900	5'5	25.766	6'0	27.099	5'9
St	43.993	14'8	52.682	14'8	56.049	14'7	61.318	14'8	62.434	14'5	67.296	14'6
T	20.596	6'9	24.689	6'9	26.882	7'1	29.265	7'1	32.425	7'5	34.228	7'4
V	10.747	3'6	12.961	3'6	14.070	3'7	15.036	3'6	17.449	4'1	18.219	3'9
W	79.025	26'5	94.038	26'3	99.551	26'2	108.839	26'2	106.132	24'6	115.681	25'0
Summe	298.276	100'0	357.139	100'0	380.068	100'0	415.464	100'0	430.730	100'0	462.140	100'0

Länder	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	15.972	3'0	16.439	2'9	20.688	3'6	17.418	2'9	18.386	3'0	19.617	3'0
K	36.821	6'8	37.778	6'8	41.114	7'1	40.648	6'8	42.456	6'8	45.038	6'8
NÖ	94.977	17'6	98.143	17'5	109.486	18'9	105.619	17'6	109.364	17'5	117.350	17'7
OÖ	85.405	15'8	89.082	15'9	97.344	16'8	94.439	15'7	98.758	15'9	105.837	15'9
S	32.364	6'0	33.813	6'0	33.913	5'8	36.193	6'0	37.781	6'1	40.311	6'0
St	78.407	14'5	80.541	14'4	90.977	15'7	85.277	14'2	89.740	14'4	94.961	14'3
T	40.534	7'5	42.376	7'6	44.984	7'8	45.217	7'5	47.409	7'6	49.678	7'4
V	21.815	4'1	22.637	4'1	23.399	4'0	24.383	4'1	25.463	4'1	27.734	4'2
W	133.288	24'7	138.540	24'8	117.417	20'3	151.221	25'2	153.358	24'6	164.236	24'7
Summe	539.583	100'0	559.349	100'0	579.322	100'0	600.415	100'0	622.415	100'0	664.762	100'0

Quelle: VerbStBL/KRAZAF (1984 und 1990), Datenübersicht 22

Tabelle 4

Gesamtleistungen der Länder und Gemeinden (nach Ländern) an den KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	25.174	3'4	30.151	3'4	32.036	3'4	35.018	3'4	35.526	3'3	38.783	3'3
K	51.187	6'9	61.129	6'9	65.243	6'9	71.574	7'0	74.954	7'0	81.504	7'0
NÖ	135.874	18'4	162.855	18'4	172.986	18'4	189.037	18'4	195.852	18'4	214.322	18'4
OÖ	118.427	16'1	142.325	16'1	151.411	16'1	165.758	16'1	175.602	16'5	192.283	16'5
S	40.253	5'5	48.297	5'5	51.294	5'4	56.029	5'4	63.062	5'9	68.706	5'9
St	114.515	15'5	137.183	15'5	145.973	15'5	159.617	15'5	162.485	15'2	177.454	15'2
T	52.587	7'1	63.020	7'1	67.674	7'2	73.856	7'2	81.894	7'7	89.520	7'7
V	26.807	3'6	32.236	3'6	34.548	3'7	37.421	3'6	43.181	4'0	47.348	4'0
W	173.731	23'5	207.512	23'5	220.311	23'4	240.846	23'4	234.416	22'0	256.521	22'0
Summe	738.555	100'0	884.678	100'0	941.476	100'0	1,029.156	100'0	1,066.972	100'0	1,166.441	100'0

Länder	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	44.469	3'3	45.868	3'3	51.160	3'6	49.000	3'3	51.130	3'3	54.577	3'3
K	93.459	7'0	96.430	7'0	101.851	7'1	103.594	7'0	107.721	7'0	114.710	7'0
NÖ	245.804	18'4	254.240	18'3	271.147	18'9	273.195	18'4	283.078	18'4	302.859	18'4
OÖ	219.510	16'4	227.930	16'5	241.158	16'8	243.464	16'4	253.265	16'4	270.830	16'4
S	79.085	5'9	82.344	5'9	84.169	5'9	88.260	5'9	91.771	5'9	98.001	6'0
St	203.743	15'2	210.204	15'2	225.241	15'7	224.433	15'1	234.021	15'2	249.007	15'1
T	102.595	7'7	106.647	7'7	111.521	7'8	114.189	7'7	118.885	7'7	126.019	7'7
V	54.050	4'1	56.085	4'0	58.023	4'0	60.288	4'0	62.693	4'1	67.509	4'1
W	293.989	22'0	305.829	22'1	290.783	20'2	330.881	22'2	339.234	22'0	363.186	22'0
Summe	1,336.614	100'0	1,385.577	100'0	1,435.053	100'0	1,487.304	100'0	1,541.798	100'0	1,646.698	100'0

Quelle: VerbStBL/KRAZAF (1984 und 1990), Datenübersicht 20

nicht völlig eindeutig beantwortbar, wenn man um deren historische Entwicklung weiß. Schnizer beispielsweise (1990, S 82, ähnlich: Achatz 1990, S 60) rechnet aus einer juristischen Sichtweise die fraglichen (Gemeinde-)Mittel der Finanzkraft des Bundes zu, weil für die rechtliche Zuordnung von Mitteln zu einer Gebietskörperschaft „das Ausmaß der Dispositonsbefugnisse der Gebietskörperschaften entscheidend" (ist, Anm d Vf). Neben dieser juristischen Sicht (vgl bspw auch Pernthaler 1984, S 167) existieren freilich durchaus noch andere Betrachtungsweisen.

Unter anderem diskutieren Farny/Kratena/Roßmann (1990, S 10) mehrere Auffassungen: Einerseits könnte man die Gemeindebeiträge (gleichermaßen Länderbeiträge) an den KRAZAF letztlich in Summe als „Umverteilung in der eigenen Tasche" ansehen, weil Länder und Gemeinden schließlich überwiegend die Träger öffentlicher KA seien. Dann wären die Transfers des Bundes als Ausgleich dafür zu verstehen, „daß die Sozialversicherungsträger, für die der Bund die Ausfallshaftung trägt, nicht den 'richtigen Preis' bezahlen" (ebenda, S 10 f).

Eines der deutlichsten Indizien für eine tatsächliche Zuordnung der gegenständlichen Mittel zu den Gemeinden ergibt sich jedenfalls — neben der historischen Betrachtung — aus § 23 Abs 4 FAG 1989, BGBl Nr 687/1988 (auch wenn diese Bestimmung mittlerweile durch die Änderung des FAG mit BGBl Nr 69/1991 aufgehoben worden ist). Danach wären bei einem Außerkrafttreten der KRAZAFV 1988 die für den KRAZAF bestimmten Vorweganteile an der USt iHv 0'459 Prozent automatisch den Gemeindeertragsanteilen gemäß § 8 Abs 1 FAG 1989 zugeschlagen worden[29]).

Was das Ausmaß der von den Gemeinden zum KRAZAF aufgebrachten Mittel angeht, so läßt sich — ähnlich wie bei den Ländern — ein kontinuierliches Absinken des relativen Aufbringungsanteils (1978: 11'6 Prozent, 1990: 8'2 Prozent) konstatieren. Erst im Jahre 1991 steigt der von den Gemeinden aufgebrachte Aufbringungsanteil auf 14'5 Prozent an (wobei für die kommenden Jahre wieder ein Absinken zu erwarten ist).

---

[29]) Die genannten Argumente bilden nur einen kleinen Querschnitt über die möglichen Auffassungen und Betrachtungsweisen für eine Zuordnung von Mitteln zu einer Gebietskörperschaft. Dem Leser soll durch die kurze Darstellung der Zuordnungsproblematik vor Augen geführt werden, daß in der vorliegenden Frage Klarheit, wenn überhaupt, nur durch eine umfassende Untersuchung unter Berücksichtigung des ganzen Netzwerks von Regelungen und Finanzströmen im Rahmen des Finanzausgleiches und insbesondere auch des historischen Entstehungsprozesses der Finanzausgleichs-Mechanismen geschaffen werden kann.

Gesamtleistungen des KRAZAF an die Rechtsträger der KA (nach Ländern) in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978		1979[2]		1980[1]		1981[1]		1982[2]		1983[1]	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	59.099	2'3	69.207	2'4	74.942	2'5	93.979	2'8	101.145	2'9	116.135	2'8
K	257.542	10'0	266.370	9'2	254.165	8'5	302.034	9'0	302.910	8'6	335.920	8'1
NÖ	412.739	16'1	438.831	15'2	455.673	15'3	509.409	15'2	507.353	14'4	607.946	14'6
OÖ	328.737	12'8	331.432	11'5	370.132	12'4	435.199	13'0	447.787	12'7	550.010	13'2
S	141.649	5'5	157.738	5'4	163.505	5'5	199.313	5'9	219.805	6'2	270.328	6'5
St	366.101	14'2	402.445	13'9	413.789	13'9	442.340	13'2	464.303	13'2	528.131	12'7
T	198.532	7'7	206.799	7'2	197.945	6'7	229.422	6'8	255.358	7'3	319.301	7'6
V	127.255	5'0	124.350	4'3	128.341	4'3	139.700	4'2	141.891	4'0	163.030	3'9
W	680.367	26'4	891.848	30'9	920.159	30'9	1,002.973	29'9	1,079.341	30'7	1,273.104	30'6
Summe	2,572.021	100'0	2,889.020	100'0	2,978.651	100'0	3,354.369	100'0	3,519.893	100'0	4,163.605	100'0

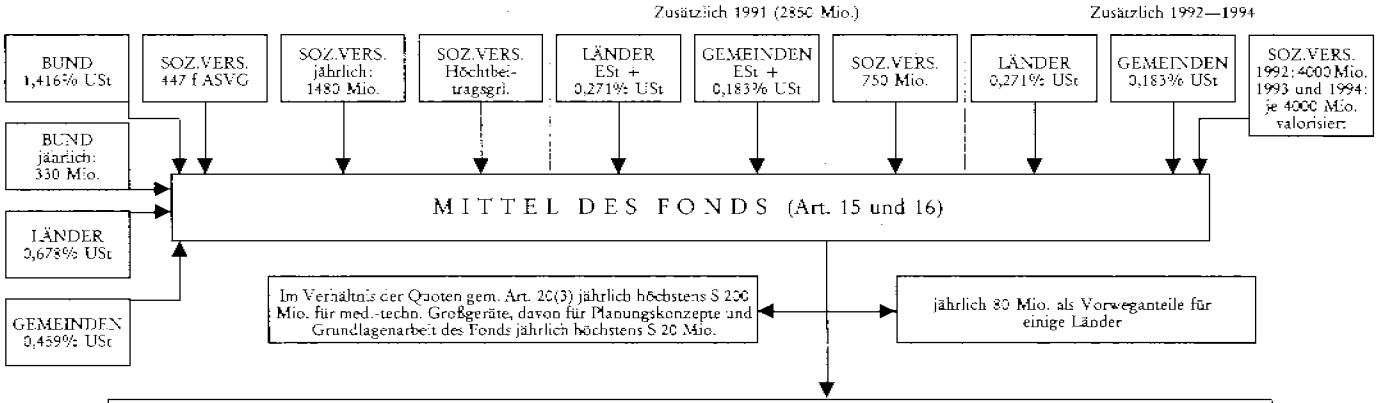
Länder	1984[1]		1985[1]		1986[3]		1987[1]		1988[2]		1989[1]	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	137.552	3'0	163.234	3'0	174.344	3'0	181.253	3'0	212.635	2'9	236.254	2'9
K	358.750	7'8	417.193	7'6	437.443	7'6	458.726	7'5	538.109	7'4	597.881	7'4
NÖ	693.001	15'0	851.911	15'5	903.702	15'6	971.314	15'8	1,139.411	15'7	1,265.974	15'7
OÖ	616.277	13'3	736.672	13'4	748.899	13'6	849.995	13'8	1,011.589	14'0	1,136.831	14'1
S	286.123	6'2	318.311	5'8	338.154	5'8	379.086	6'2	449.653	6'2	504.045	6'2
St	594.709	12'9	709.597	13'0	772.930	13'3	793.894	12'9	944.872	13'0	1,061.877	13'1
T	343.858	7'4	394.255	7'2	421.253	7'3	462.185	7'5	548.368	7'6	614.812	7'6
V	179.588	3'9	217.861	4'0	224.796	3'9	238.858	3'9	280.883	3'9	312.734	3'9
W	1,406.825	30'5	1,673.010	30'5	1,729.822	29'9	1,807.289	29'4	2,120.012	29'3	2,355.498	29'1
Summe	4,616.683	100'0	5,482.044	100'0	5,787.343	100'0	6,142.600	100'0	7,245.532	100'0	8,085.906	100'0

[1]) Stand Zwischenabrechnung
[2]) Stand 2. Zwischenabrechnung (ohne Planungsmittel)
[3]) Stand 1. Zwischenabrechnung (ohne Planungsmittel)
Quelle: VerbStBL/KRAZAF (1984 und 1990), DDatenübersicht 19

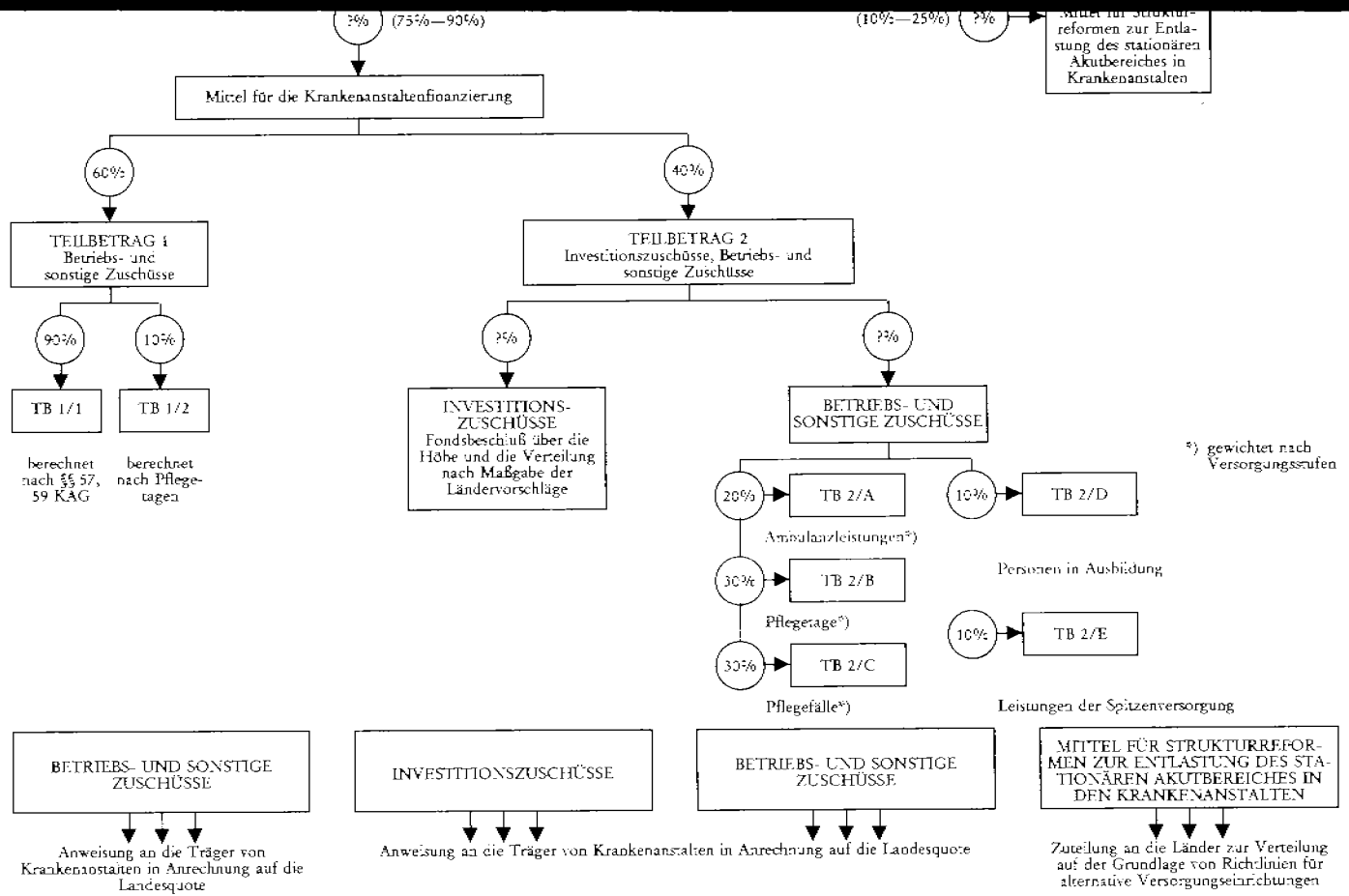
Darstellung 3

Mittelverteilung des KRAZAF (Öffentliche Krankenanstalten)

Auf Grundlage der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VS über die Krankenanstaltenfinanzierung und die Dotierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds für die Jahre 1991 bis einschließlich 1994



Prozent — Quoten gem Art. 20 (3) für 1991—1994								
Burgenland 2,951%	Kärnten 7,468%	Niederösterr. 15,813%	Oberösterr. 13,838%	Salzburg 6,171%	Steiermark 12,925%	Tirol 7,524%	Vorarlberg 3,888%	Wien 29,422%
Schilling — Quoten gem Art. 20 (4) zusätzliche Mittel 1991								
Burgenland 52,9 Mio.	Kärnten 159,3 Mio.	Niederösterr. 339,0 Mio.	Oberösterr. 352,7 Mio.	Salzburg 202,2 Mio.	Steiermark 343,3 Mio.	Tirol 259,0 Mio.	Vorarlberg 92,5 Mio.	Wien 1050,0 Mio.
Prozent — Quoten gem. Art. 20 (5) zusätzliche Mittel 1992—1994								
Burgenland 1,825%	Kärnten 5,589%	Niederösterr. 11,895%	Oberösterr. 12,375%	Salzburg 7,095%	Steiermark 12,046%	Tirol 9,088%	Vorarlberg 3,246%	Wien 36,842%
Länderquoten gem. Art. 20 (6) für 1991—1994								



Quelle: KRAZAF

Interessante Resultate bringt auch eine Gegenüberstellung der länderweisen Aufbringung von Beiträgen zum KRAZAF (durch Länder und Gemeinden, siehe die Tabellen 2 und 3, vor allem aber Tabelle 4) versus dem länderweisen Empfang von Mitteln aus dem KRAZAF (Tabelle 5)[30]).

Wien als Land zählt mit einem „Überempfang" von Mitteln im Ausmaß von mehr als einem Drittel über so gut wie alle Betrachtungsjahre (Anteil an der Mittelaufbringung ca 30 Prozent vs Anteil an der -verteilung ca 22 Prozent) zu den deutlichen Gewinnern. Für manche Länder sieht die Bilanz einigermaßen ausgeglichen aus (die Ergebnisse für Kärnten und Salzburg sind über die Jahre sogar leicht positiv), der Großteil der Länder hingegen gehört in der gewählten Betrachtung zu den Verlierern (insbesondere Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark)[31]) .

9.2.3.5. Sonstige Quellen (Vermögenserträge)

Die Mittelaufbringung aus „sonstigen Quellen" (siehe z. B. Darstellung 2) betrifft neben Darlehensaufnahmen, Spenden uä in erster Linie Vermögenserträge.

9.2.4. Mittelverteilung

Die Verteilung der Mittel hat angesichts des erst relativ kurzen Bestehens des KRAZAF bereits eine sehr wechselvolle Entwicklung hinter sich und ist deshalb mitunter nicht gerade einfach nachzuvollziehen.

Deshalb soll sich die nachstehende Beschreibung auf die gegenwärtige Situation, also insbesondere den Zeitraum zwischen 1991 und 1994, beschränken. Siehe dazu auch die Darstellung 3, welche die Mittelverteilung in graphisch aufbereiteter Form sichtbar macht.

---

[30]) Aufgrund der Datenlage muß sich die Betrachtung auf den Zeitraum bis 1989 beschränken. Es sei hier nocheinmal folgendes angemerkt: Die Empfänger der Mittel sind nicht bzw nur zum geringsten Teil die Länder selbst, sondern vielmehr die Träger der einzelnen KA, wobei die Länder und die Gemeinden natürlich überwiegend als Rechtsträger in Erscheinung treten.

[31]) Hier können nur die Trends wiedergegeben werden, weil sich beide Zeitreihen im Laufe der Jahre verändern. Die Tabellen 6, 7 und 8 ermöglichen eine nähere Analyse, unter welchem Titel die Länder (bzw die Rechtsträger von KA in diesen Ländern) Erfolg bei der Zuweisung von KRAZAF-Mitteln haben (zu den entsprechenden Definitionen dieser Titel siehe Punkt 9. 2. 4 Mittelverteilung).

9.2.4.1. Vorweganteile

Von den gesamten Mitteln des KRAZAF (zur gesamten Mittelverteilung des KRAZAF an die nach Bundesländern geordneten Rechtsträger von KA siehe Tabelle 5) werden zunächst, also noch vor der Bildung von Länderquoten (siehe Punkt 9. 2. 4.2) Vorweganteile für einige Länder ausgeschieden:

1988 ..... 40 Mio S,
1989 ..... 80 Mio S,
1990 ..... 80 Mio S,
1991 bis 1994 ..... 80 Mio S.

Diese Mittel werden an Tirol und Salzburg zur Abgeltung ihrer überregionalen Leistungen im Ausmaß von je

1988 ..... 5 Mio S,
1989 ..... 10 Mio S,
1990 ..... 10 Mio S,
1991 bis 1994 ..... 10 Mio S,

zugeteilt. Die restlichen Beträge, also

1988 ..... 30 Mio S,
1989 ..... 60 Mio S,
1990 ..... 60 Mio S,
1991 bis 1994 ..... 60 Mio S,

werden den nachstehenden Ländern zum teilweisen Ausgleich des Unterschieds zwischen dem Anteil ihrer Volkszahl 1981 an der österreichsichen Gesamtbevölkerung und dem Ausmaß ihrer Landesquote (siehe unter Punkt 9. 2. 4.2) wie folgt zugeteilt:

Oberöstereich ..... 48'29 Prozent,
Steiermark ..... 45'19 Prozent,
Tirol ..... 4'08 Prozent,
Vorarlberg ..... 2'44 Prozent.

9.2.4.2. Länderquoten

Nach Abzug der Vorweganteile werden die Gesamtmittel des Fonds sogenannten Länderquoten unterworfen. Entgegen der frühe-

ren Praxis einer einheitlichen Länderquote existieren seit 1991 mehrere Länderquoten nebeneinander.

Gleichzeitig zur „normalen" Länderquote (Spalte (a)) des § 20 Abs 3 KRAZAFG 1991 galt gemäß § 20 Abs 4 KRAZAFG 1991 eine Sonderaufteilungsregelung für die zusätzlichen Mittel des Jahres 1991 gemäß § 16 Z 1 und 3 lit a und b KRAZAFG 1991[32]) (Spalte [b]).

	Länderquote 1991—1994 (a)	Zus. Mittel 1991 (b)	Zus. Mittel 1992 1994 (c)	Zus. Mittel 1992—1994 (d)
Bgld	2,951%	52,0 Mio S	1,825%	Volkszahl
Knin	7,468%	159,3 Mio S	5,589%	Volkszahl
NÖ	15,813%	339,0 Mio S	11,895%	Volkszahl
OÖ	13,838%	352,7 Mio S	12,375%	Volkszahl
Sbg	6,171%	202,2 Mio S	7,095%	Volkszahl
Stmk	12,925%	343,3 Mio S	12,046%	Volkszahl
Tirol	7,524%	259,0 Mio S	9,088%	Volkszahl
Vbg	3,888%	92,5 Mio S	3,246%	Volkszahl
Wien	29,422%	1.050,0 Mio S	36,842%	5% + Volkszahl

Die Aufteilung der zusätzlichen Mittel der Jahre 1992 bis 1994 basiert auf zwei Verteilungsschlüsseln. Die zusätzlichen Mittel gemäß § 16 Z 2 KRAZAFG 1991[33]) werden nach den Prozentanteilen aus Spalte (c) auf die Länder umgelegt. Mit den höheren Prozentanteilen für Salzburg, Tirol und Wien soll dabei eine teilweise Abgeltung der aufgrund der Versorgung von Gastpatienten erhöhten Belastung bewirkt werden. Für die Umlage der zusätzlichen Mittel gemäß § 16 Z 3 lit a und b KRAZAFG 1991[34]) gilt folgendes: Wien erhält zunächst 5 Prozent dieser Mittel. Die verbleibenden Mittel (95 Prozent) sind auf sämtliche Länder (einschließlich Wiens) entsprechend der jeweils geltenden Volkszahl aufzuteilen (Spalte (d)). Unterschiedsbeträge, die sich bei den Ländern Burgenland und Niederösterreich zwischen der Berechnung nach der Volkszahl und nach den Prozentwerten in Spalte (c) ergeben, fallen Wien zu.

---

[32]) Also für die zusätzlichen Mittel des Jahres 1991 im Ausmaß von rund 2.850 Mio Schilling:
— Mittel von Ländern und Gemeinden aus dem Wegfall des Vorweganteils für den Familienlastenausgleich,
— Mittel von Ländern und Gemeinden aus der Umwidmung der vormaligen USt-Anteile zum Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds an den KRAZAF,
— Mittel von der sozialen Krankenversicherung im Ausmaß von 750 Mio Schilling.

[33]) Mittel von der sozialen Krankenversicherung im Ausmaß von (für die Jahre 1993 und 1994 valorisierten) 4.000 Mio Schilling.

[34]) Mittel von Ländern und Gemeinden aus der Umwidmung der vormaligen USt-Anteile zum Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds an den KRAZAF.

9.2.4.3. Mittel für Großgeräte und Planungsarbeit

Innerhalb der Länderquoten gem § 20 Abs 3 KRAZAFG 1991 (oben, Spalte (a)) sind für die Investitionsfinanzierung medizinisch-technischer Großgeräte

1988 ..... 100 Mio S,
1989 ..... 200 Mio S,
1990 ..... 200 Mio S,
1991 bis 1994 ..... 200 Mio S,

und davon ein Höchstbetrag für die Finanzierung von allgemeinen Planungskonzepten und für Grundlagenarbeiten des KRAZAF iHv

1988 ..... 5 Mio S,
1989 ..... 10 Mio S,
1990 ..... 10 Mio S,
1991 bis 1994 ..... 20 Mio S,

zur Verfügung zu stellen. Sollten diese Mittel in einem Rechnungsjahr nicht ausgeschöpft werden, so sind sie dem jeweiligen Land für den Teilbetrag 2 zuzuteilen.

Die Entscheidung des KRAZAF über die Verteilung dieser Mittel erfolgt auf der Grundlage von Richtlinien, wobei die Höhe des Investitionszuschusses für medizinisch-technische Großgeräte im Einzelfall 70 Prozent der Anschaffungskosten nicht übersteigen darf. Leistet der KRAZAF einen Investitionszuschuß im Rahmen des Teilbetrags 2 (siehe unten Punkt 9. 2. 4.5), so ist die Vergabe von Großgerätemitteln im hier angesprochenen Rahmen überhaupt ausgeschlossen.

9.2.4.4. Mittel für Strukturreformen

Von dem nach Abzug der Großgeräte-/Planungsmittel innerhalb der Länderquote verbleibenden Betrag sind zwischen 10 und 25 Prozent für strukturverbesserende Maßnahmen des jeweiligen Landes zu verwenden. Darunter versteht man im großen und ganzen Maßnahmen zur Entlastung des stationären Akutbereiches in den KA und zur Optimierung der Gesundheitsversorgung der österreichischen Bevölkerung (vgl KRAZAF 1988, S 2 f).

Die Mittel für Strukturreformen werden nicht an die Träger von KA angewiesen, sondern den Ländern zur Weiterverteilung auf der

Grundlage von Richtlinien für alternative Versorgungseinrichtungen zugeteilt. Die Verwendung dieser Mittel durch die Länder ist nicht an die Erbringung einer Grundleistung aus Landesmitteln gebunden.

9.2.4.5. Mittel für die KA-Finanzierung

Zwischen 75 und 90 Prozent des nach Abzug der Großgeräte-/ Planungsmittel innerhalb der Länderquote verbleibenden Betrages sind für die KA-Finanzierung innerhalb eines Landes vorgesehen. Diese Mittel werden direkt an die Träger von KA — jedoch unter Anrechnung auf die Landesquote — überwiesen.

Teilbetrag 1

60 Prozent dieser Mittel für die KA-Finanzierung fließen in den Teilbetrag 1 (TB 1), welcher für Betriebs- und sonstige Zuschüsse eingerichtet ist.

Innerhalb des TB 1 werden 90 Prozent (TB 1/1) nach dem Verhältnis der (fiktiven) Zweckzuschüsse gemäß §§ 57 und 59 KAG auf die Träger der einzelnen KA verteilt[35]).

Die Ausschüttung der restlichen 10 Prozent (TAB 1/2) bemißt sich nach dem Verhältnis der Pflegetage der aus dem TB 1/1 anspruchsberechtigten Pflegetage.

Die Mittelausschüttung aus dem Teilbetrag 1 an alle Rechtsträger von KA läßt sich für die Jahre 1978 bis 1989 aus Tabelle 6 entnehmen.

Teilbetrag 2

Dem Teilbetrag 2 (TB 2) fließen 40 Prozent der Mittel für die KA-Finanzierung zu.

Daraus werden Investitionszuschüsse geleistet, die im Einzelfall (Ausnahme: besondere gesundheitspolitische Erfordernisse) 40 Prozent der Gesamtkosten des Investitionsvorhabens nicht übersteigen sollen. Die Entscheidung über die Höhe und die Verteilung der Investitonszuschüsse auf die Träger von KA trifft der KRAZAF nach Maßgabe von Ländervorschlägen. Zur Vergabe der hier behandelten Investitionszuschüsse an KA (nach Bundesländern gegliedert) siehe Tabelle 8.

---

[35]) Diese berechnen sich mit (siehe dazu im übrigen Punkt 2. 1.) 10 Prozent der für die betreffende Krankenanstalt amtlich festgesetzten Pflegegebühr für jeden Pflegetag in der allgmeinen Gebührenklasse, höchstens jedoch 18'75 vH des gesamten Betriebsabganges.

Betriebs- und sonstige Zuschüsse aus dem Teilbetrag 1 an die Rechtsträger der KA (nach Ländern) in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978[3] 1000 S	v H	1979[1] 1000 S	v H	1980[2] 1000 S	v H	1981[1] 1000 S	v H	1982[1] 1000 S	v H	1983[1] 1000 S	v H
B	31.353	2'0	36.794	2'2	40.502	2'3	52.265	2'6	57.038	2'7	61.368	2'7
K	162.619	10'5	164.941	9'6	155.670	8'8	186.110	9'4	185.435	8'9	191.017	8'5
NÖ	238.752	15'5	246.340	14'4	257.348	14'6	286.465	14'4	282.091	13'6	317.913	14'2
OÖ	189.010	12'3	179.808	10'5	205.591	11'7	243.938	12'3	248.471	11'9	277.472	12'4
S	85.008	5'5	93.621	5'5	97.213	5'5	119.963	6'1	131.697	6'3	142.217	6'3
St	213.657	13'9	232.127	13'6	237.938	13'5	250.614	12'6	264.620	12'7	270.017	12'0
T	120.024	7'8	122.115	7'1	115.182	6'5	134.013	6'8	149.081	7'2	164.651	7'3
V	79.892	5'2	75.836	4'4	78.329	4'4	84.610	4'3	83.958	4'0	90.670	4'1
W	420.706	27'3	559.705	32'7	576.872	32'7	624.830	31'5	681.148	32'7	727.614	32'5
Summe	1'541.021	100'0	1'711.287	100'0	1'764.645	100'0	1'982.808	100'0	2'083.539	100'0	2'242.639	100'0

Länder	1984[3] 1000 S	v H	1985[1] 1000 S	v H	1986[3] 1000 S	v H	1987[3] 1000 S	v H	1988[3] 1000 S	v H	1989[3] 1000 S	v H
B	73.318	2'9	74.873	2'9	79.542	2'9	79.952	2'8	112.616	3'0	124.838	3'0
K	202.814	8'1	214.053	8'2	221.455	8'2	226.145	8'0	284.993	7'5	315.923	7'5
NÖ	363.948	14'5	391.898	15'0	407.753	15'1	431.916	15'4	603.454	15'8	668.947	15'8
OÖ	314.255	12'6	322.858	12'4	339.690	12'5	362.710	12'9	528.085	13'8	585.397	13'8
S	152.090	6'1	148.516	5'7	156.646	5'8	178.536	6'3	235.497	6'2	261.056	6'2
St	305.512	12'2	319.764	12'3	346.622	12'8	343.249	12'2	493.243	12'9	546.774	12'9
T	180.460	7'2	173.007	6'6	184.181	6'8	202.027	7'2	287.130	7'5	318.292	7'5
V	100.999	4'0	110.145	4'2	110.196	4'1	115.082	4'1	148.373	3'9	164.477	3'9
W	812.108	32'4	851.253	32'7	860.410	31'8	873.502	31'1	1'122.800	29'4	1'244.657	29'4
Summe	2'505.504	100'0	2'606.367	100'0	2'706.495	100'0	2'813.119	100'0	3'816.191	100'0	4'230.361	100'0

[1]) Stand Zwischenabrechnung
[2]) Stand 2. Zwischenabrechnung
[3]) Stand 1. Zwischenabrechnung
Quelle: VerbStBl./KRAZAF (1984 und 1990), Datenübersicht 26

Tabelle 7

Betriebs- und sonstige Zuschüsse aus dem Teilbetrag 2 an die Rechtsträger der KA (nach Ländern) in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978[1] 1000 S	v H	1979[1] 1000 S	v H	1980[1] 1000 S	v H	1981[1] 1000 S	v H	1982[1] 1000 S	v H	1983[1] 1000 S	v H
B	12.958	2'1	19.501	3'0	20.296	3'1	25.259	3'2	26.063	3'2	28.490	3'2
K	66.322	10'6	60.997	9'3	58.045	8'9	70.192	8'9	69.507	8'6	73.979	8'3
NÖ	97.176	15'5	77.630	11'8	76.154	11'7	102.007	12'9	121.686	15'1	149.437	16'8
OÖ	73.287	11'7	76.042	11'6	71.629	11'0	106.478	13'5	77.580	9'7	89.015	10'0
S	34.927	5'6	38.557	5'9	39.067	6'0	48.188	6'1	53.723	6'7	57.198	6'5
St	87.706	14'0	103.058	15'7	103.633	16'0	116.139	14'7	118.316	14'7	125.634	14'2
T	49.097	7'8	50.928	7'8	48.774	7'5	57.109	7'3	63.316	7'9	69.866	7'9
V	32.575	5'2	29.178	4'4	29.473	4'6	33.384	4'2	34.372	4'3	37.594	4'2
W	171.952	27'5	200.513	30'5	202.308	31'2	229.912	29'2	239.703	29'8	256.363	28'9
Summe	626.000	100'0	656.404	100'0	649.379	100'0	788.668	100'0	804.266	100'0	887.576	100'0

Länder	1984[1] 1000 S	v H	1985[1] 1000 S	v H	1986[1] 1000 S	v H	1987[1] 1000 S	v H	1988[2] 1000 S	v H	1989[3] 1000 S	v H
B	32.565	3'3	33.275	3'4	35.190	3'4	35.840	3'3	57.417	3'8	62.749	3'7
K	78.690	8'1	81.972	8'5	85.404	8'1	87.621	8'0	126.245	8'3	137.105	8'1
NÖ	166.460	17'1	175.047	18'0	183.010	17'4	191.819	17'6	247.140	16'2	268.076	15'8
OÖ	96.865	9'9	98.055	10'1	104.316	9'9	110.203	10'1	145.645	9'5	156.758	9'2
S	61.188	6'3	60.802	6'3	64.089	6'1	70.324	6'4	96.446	6'3	104.616	6'2
St	139.752	14'3	145.003	14'9	155.573	14'8	155.539	14'3	202.004	13'2	243.673	14'4
T	75.958	7'8	74.828	7'7	79.254	7'5	84.799	7'8	134.873	8'8	146.598	8'6
V	41.259	4'2	43.823	4'5	44.743	4'3	46.550	4'3	57.690	3'8	78.654	4'6
W	282.815	29'0	257.939	26'6	300.128	28'5	306.863	28'2	459.834	30'1	498.786	29'4
Summe	975.552	100'0	970.744	100'0	1,051.707	100'0	1,089.558	100'0	1,527.294	100'0	1,697.015	100'0

[1]) Stand Zwischenabrechnung
[2]) Stand 2. Zwischenabrechnung
[3]) Stand 1. Zwischenabrechnung
Quelle: VerbStBL/KRAZAF (1984 und 1990), Datenübersicht 27

Tabelle 8

Investitionszuschüsse aus dem Teilbetrag 2 an die Rechtsträger der KA (nach Ländern) in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978		1979[1]		1980[1]		1981[1]		1982[1]		1983[1]	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	14.788	3'6	12.912	2'5	14.144	2'5	16.455	2'8	18.044	2'8	18.413	2'9
K	28.601	7'1	40.432	7'8	40.450	7'2	45.732	7'9	47.968	7'6	47.781	7'4
NÖ	76.811	19'0	114.861	22'0	122.171	21'6	120.937	20'8	103.575	16'4	96.633	15'0
OÖ	66.440	16'4	75.582	14'5	92.912	16'5	84.783	14'5	121.736	19'3	127.645	19'8
S	21.714	5'4	25.560	4'9	27.225	4'8	31.162	5'3	34.385	5'4	36.950	5'7
St	64.738	16'0	67.261	12'9	72.218	12'8	75.587	13'0	81.367	12'9	81.239	12'6
T	29.411	7'3	33.755	6'5	33.989	6'0	38.300	6'6	42.961	6'8	45.183	7'0
V	14.788	3'6	19.336	3'7	20.539	3'6	21.706	3'7	23.562	3'7	24.309	3'8
W	87.709	21'6	131.630	25'2	140.979	25'0	148.231	25'4	158.490	25'1	165.996	25'8
Summe	405.000	100'0	521.329	100'0	564.627	100'0	582.893	100'0	632.088	100'0	644.149	100'0

Länder	1984[1]		1985[2]		1986[1]		1987[1]		1988[2]		1989[3]	
	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H	1000 S	v H
B	21.830	3'0	22.865	2'8	23.641	3'0	23.894	2'9	18.827	1'8	20.749	1'8
K	52.780	7'2	56.359	7'0	57.417	7'3	58.440	7'2	66.703	6'3	73.510	6'4
NÖ	111.581	15'2	120.291	14'8	122.957	15'5	127.897	15'7	161.415	15'3	177.889	15'5
OÖ	146.527	20'0	154.045	19'0	158.389	20'0	165.397	20'3	211.882	20'0	233.507	20'3
S	41.039	5'6	41.804	5'2	43.086	5'4	46.905	5'7	62.992	6'0	69.421	6'0
St	92.555	12'6	98.000	12'1	101.863	12'9	103.770	12'7	131.935	12'5	145.401	12'6
T	50.933	7'0	51.433	6'3	53.262	6'7	56.551	6'9	59.522	5'6	65.597	5'7
V	27.662	3'8	30.117	3'7	30.068	3'8	31.039	3'8	43.656	4'1	32.804	2'9
W	187.935	25'6	235.510	29'1	200.913	25'4	202.840	24'8	300.332	28'4	330.985	28'8
Summe	732.842	100'0	810.424	100'0	791.596	100'0	816.733	100'0	1,057.264	100'0	1,149.863	100'0

[1]) Stand Zwischenabrechnung
[2]) Stand 2. Zwischenabrechnung
[3]) Stand 1. Zwischenabrechnung
Quelle: VerbStBL/KRAZAF (1984 und 1990), Datenübersicht 28

Sofern im TB 2 nach Investitionszuschüssen Mittel verbleiben, werden Betriebs- und sonstige Zuschüsse nach dem folgenden grundsätzlichen Muster verteilt[36]):

— 20 Prozent (TB 2/A) nach Ambulanzleistungen, gewichtet mit der Versorgungsstufe der KA,
— 30 Prozent (TB 2/B) nach Pflegetagen, gewichtet mit der Versorgungsstufe der KA,
— 30 Prozent (TB 2/C) nach stationären Aufnahmen, gewichtet mit der Versorgungsstufe der KA,
— 10 Prozent (TB 2/D) nach Personen in Ausbildung, wobei als Gewichtungsfaktoren für Ärzte 1·0, für Krankenpflegeschüler(Innen) 0·5 und für Schüler(Innen) des medizinisch-technischen Fachdienstes 0·7 anzusetzen sind,
— 10 Prozent (TB 2/E) nach Spitzenleistungen, wobei als Grundlage das Verhältnis von Leistungspunkten nach einem Leistungskatalog dient.

Zu den Betriebs- und sonstigen Zuschüssen aus dem Teilbetrag 2 an die nach Ländern geordneten Rechtsträger von KA siehe Tabelle 7.

Literatur:

Achatz, M (1990): Einordnung von Finanzströmen außerhalb der Systematik der §§ 6 — 8 F-VG, in: Smekal/Theurl (Hrsg), aaO, S 80 — 84.

Altmann, A/Gantner, M (1992): Standortwirkungen öffentlicher Infrastruktureinrichtungen am Beispiel des Landeskrankenhauses Innsbruck, in Vorbereitung.

Altmann, A/Theurl, E (1992): Budgetkonsolidierung und Krankenhausreform, in: Wirtschaftspolitische Blätter Nr 2 Wien.

Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz für das Jahr 1991, I. Teil Allgemeine und Kapitel-Erläuterungen), Wien.

Farny, O/Kratena, K/Roßmann, B (1990): Der Finanzausgleich in Österreich, Ökonomische Analyse und Reformideen, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr 42, hrsg von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Hüttner, B (1992): Das Finanzpaket 1991, in: Österreichische Gemeindezeitung Nr 2, Wien, S 16 — 24.

[36]) Auf die detaillierte Angabe der Vergaberichtlinien darf hier verzichtet werden.

KRAZAF (1990): Bericht über das Projekt „Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung, Stand 1. August 1990, Wien.

o V (1992): KRAZAF-Verlängerung 1991, in: Soziale Sicherheit Nr 1/1992, Wien, S 17 — 20.

Pernthaler, P (1984): Österreichische Finanzverfassung, Theorie — Praxis — Reform, Band 33 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Wien.

Schnizer, J (1990): Typisierung der Finanzkraft der Gemeinden im österreichischen Gemeindefinanzausgleichssystem nach Dispositionsrechten, in: Smekal/Theurl (Hrsg), aaO, S 60 — 80.

Schwaiger, G (1991): Die Krankenanstaltenfinanzierung für die Zeit ab 1. Jänner 1991, in: Österreichische Gemeindezeitung Nr 2, Wien, S 2 — 6.

Smekal, Ch/Theurl, E (Hrsg, 1990): Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften, Analysen zum Gemeindefinanzausgleich in Österreich, Band 31 der Studien zu Politik und Verwaltung, hrsg von Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfried Welan, Wien — Köln — Graz.

Verbindungsstelle der Bundesländer/KRAZAF (Hrsg, 1983, 1984, 1985, 1986, 1990): Krankenanstaltenstatistik, Zusammenfassung von Daten jener KA, die Leistungen des KRAZAF erhalten, Gliederung nach Bundesländern, Wien.

Verzeichnis der Abkürzungen

ABA	Abwasserbeseitigungsanlagen
Abs	Absatz
aBZ	abgestufte Bevölkerungszahl
AH	Abgabenhoheit
Art	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BARA	Betriebliche Abwasserreinigungsanlagen
BGBl	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMfF	Bundesministerium für Finanzen
BSVG	Bauern-Sozialversicherungsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EA	Ertragsanteile
ECOFIN-RAT	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
ECU	European Currency Unit
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EH	Ertragshoheit
ESt	Einkommensteuer
Ew	Einwohner
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWVA	Einzelwasserversorgungsanlagen
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
F-VG	Finanzverfassungsgesetz
GFS	Government Finance Statistics
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
idgF	in der geltenden Fassung
ieS	im engeren Sinn
IGT	Intragovernmentale Transferzahlungen
IMF	International Monetary Fund
iSd	im Sinne des
iwS	im weiteren Sinn
KA	Krankenanstalt
KAG	Krankenanstaltengesetz
Kfz-Steuer	Kraftfahrzeugsteuer
KRAZAF	Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds
KRAZAFG	Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfondsgesetz
KRAZAFV	Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds-Vereinbarung
KV	Krankenversicherung
LGBl	Landesgesetzblatt
lit	litera(e)
MWSt	Mehrwertsteuer
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ÖBB	Österreichische Bundesbahn
ÖPTV	Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung
ÖSTAT	Österreichisches Statistisches Zentralamt
SV-Träger	Sozialversicherungsträger
TB	Teilbetrag
USt	Umsatzsteuer
UWFG	Umwelt- und Wasserwirtschaftsfondsgesetz
UWWF	Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds
VerbStBL	Verbindungsstelle der Bundesländer
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VH	Verwaltungshoheit
vH	von Hundert
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WVA	Wasserversorgungsanlagen
WWF	Wasserwirtschaftsfonds
Zif	Ziffer
z'T	zum Teil

MITGLIEDER DER ARBEITSGRUPPE
BUDGETPOLITIK — FINANZAUSGLEICH

Vorsitz:

Univ.-Prof. Dr. Manfried Gantner
Dr. Fidelis Bauer

Geschäftsführer:

Mag. Bruno Roßmann

Mitglieder:

Univ.-Prof. Dr. Alexander van der Bellen
Dkfm. Werner Birnbaumer
Dr. Leopold Diebalek
Dr. Rupert Dollinger
Dr. Otto Farny
Dr. Eduard Fleischmann
Mag. Franz Gall
Mag. Martin Gareiss
Mag. Anton Hauth
Dr. Klaus Hecke
Mag. Gerhard Huemer
Mag. Mathias Hutter
Senatsrat Bertram Hüttner
Dr. Albert Jaeger
Mag. Manfred Kainz
Mag. Georg Kovarik
Dr. Kurt Kratena
Dr. Tito Kriegseisen
Dr. Gerhard Lehner
Dipl.-Ing. Rupert Lindner
Mag. Manfred C. Lödl
Dr. Anton Matzinger
Mag. Christian Maurer
Dr. Friedrich Ondrasch
Dr. Dietmar Pilz
Dr. Anton Rainer

Dr. Elmar Schmid
Univ.-Prof. Dr. Wilfried Schönbäck
Dr. Peter Schussmann
Dr. Wolfgang Seitz
Univ.-Prof. Dr. Karl Socher

MITGLIEDER DER UNTERGRUPPE 1 „FINANZVERFASSUNG UND FINANZAUSGLEICH IM ENGEREN SINN"

Vorsitz:

Univ.-Prof. Dr. Manfried Gantner

Mitglieder:

Dkfm. Werner Birnbaumer
Dr. Eduard Fleischmann
Mag. Anton Hauth
Dr. Klaus Hecke
Senatsrat Bertram Hüttner
Dr. Tito Kriegseisen
Dr. Gerhard Lehner
Dr. Anton Matzinger
Dr. Dietmar Pilz
Dr. Anton Rainer
Mag. Bruno Roßmann
Dr. Elmar Schmid
Univ.-Prof. Dr. Wilfried Schönbäck

MITGLIEDER DER UNTERGRUPPE 2
„FINANZAUSGLEICH UND EG-STEUERSYSTEM"

Vorsitz:

Dr. Otto Farny

Mitglieder:

Dr. Leopold Diebalek
Mag. Franz Gall
Mag. Gerhard Huemer
Mag. Manfred Kainz
Dr. Anton Matzinger
Dr. Werner Mikulitsch
Mag. Eduard Moser
Dr. Dietmar Pilz
Mag. Bruno Roßmann
Dr. Ulrich Schmotzer
Dr. Wolfgang Seitz
Dr. Robert Zsifkovits

MITGLIEDER DER UNTERGRUPPE 3
„UMWELT UND FINANZAUSGLEICH"

Vorsitz:

Mag. Gerhard Huemer

Mitglieder:

Dr. Kurt Bayer
Univ.-Prof. Dr. Alexander van der Bellen
Mag. Mathias Hutter
Mag. Manfred Kainz
Mag. Bruno Roßmann
Dipl Ing Johannes Schima
Dr. Ulrich Schmotzer
Dr. Wolfgang Seitz

MITGLIEDER DER UNTERGRUPPE 4 „DIAGONALER UND GRAUER FINANZAUSGLEICH"

Vorsitz:

Dr. Gerhard Lehner

Mitglieder:

Univ.-Prof. Dr. Manfried Gantner
Mag. Georg Kovarik
Mag. Manfred C. Lödl
Dr. Anton Matzinger
Dr. Dietmar Pilz
Mag. Bruno Roßmann

AUTOREN VON TEILENTWÜRFEN

Finanzverfassung und Finanzausgleich im engeren Sinn

Manfried Gantner
Anton Hauth
Bertram Hüttner
Gerhard Lehner
Anton Matzinger
Dietmar Pilz
Wilfried Schönbäck

EG — Beitritt Österreichs und Finanzausgleich

Manfred Kainz
Erhard Moser
Wolfgang Seitz

Umwelt und Finanzausgleich

Kurt Bayer
Gerhard Huemer
Mathias Hutter
Manfred Kainz

Diagonaler und grauer Finanzausgleich

Gerhard Lehner
Manfred C. Lödl
Dietmar Pilz
Bruno Roßmann

PUBLIKATIONEN DES BEIRATES FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

1	Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung (vergriffen) (1964)	S 12·—
2	Stabilisierungsprogramm (1964)	S 2·—
3	Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik (1964)	S 12·—
4	Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 1. Teil (1964)	S 3·—
5	Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1965)	S 12·—
6	Vorschau auf die österreichische Wirtschaft im Jahre 1966 (1965)	S 12·—
7	Empfehlungen zur Budgetpolitik (1965)	S 12·—
8	Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft (vergriffen) (1966)	S 12·—
9	Die Erscheinungen des grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung (1966)	S 12·—
10	Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil (1966)	S 25·—
11	Zweite Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1968)	S 12·—
12	Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4. Teil (1968)	S 12·—
13	Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich (1968)	S 35·—
14	Bericht über Teilzeitbeschäftigung (1968)	S 12·—
15	Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung (1969)	S 20·—
16	Budgetvorschau 1970—1974 (1970)	S 12·—
17	Vorschläge zur Industriepolitik (1970)	S 20·—
18	Empfehlungen zur Verbesserung der Konjunkturdiagnose (1971)	S 12·—
19	Budgetvorschau 1971—1975 (1971)	S 12·—
20	Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz (1972)	S 29·—
21	Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb (1972)	S 26·—
22	Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik (1972)	S 26·—
23	Die Verträge mit den Europäischen Gemeinschaften (1972)	S 26·—
24	Klein- und Mittelbetriebe in Wachstumsprozeß (1973)	S 26·—
25	Frauenbeschäftigung im Österreich (1974)	S 36·—
26	Budgetvorschau 1974—1978 (1974)	S 22·—
27	Probleme der Umweltpolitik in Österreich (1976)	S 22·—
28	Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte (1976)	S 38·—
29	Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (1976)	S 38·—
30	Budgetvorschau 1976—1980 (1977)	S 38·—
31	Empfehlungen zur Verbesserung der Statistiken zur Einkommensverteilung (1977)	S 20·—
32	Vorschläge zur Industriepolitik II (1978)	S 50·—
33	Budgetvorschau 1978—1982 (1978)	S 38·—
34	Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung (1978)	S 80·—

35	Die statistische Differenz in der österreichischen Zahlungsbilanz (1979)	S 40·—
36	Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung (1980)	S 65·—
37	Budgetvorschau 1980—1984 (1980)	S 40·—
38	Bericht zur Zahlungsbilanz (1980)	S 40·—
39	Mittelfristige Fiananzplanung (1981)	S 57·—
40	Wohnbau (1981)	S 68·—
41	Längerfristige Aspekte der Energieversorgung (1982)	S 80·—
42	Untersuchung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts (1982)	S 67·—
43	Budgetvorschau 1982—1986 (1982)	S 45·—
44	Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich (1984)	S 68·—
45	Budgetvorschau 1984—1988 (1984)	S 49·—
46	Regionale Strukturpolitik (1984)	S 252·—
47	Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik (vergriffen) (1984)	S 84·—
48	Schattenwirtschaft (vergriffen) (1985)	S 39·—
49	Landwirtschaftliche Produktionsalternativen am Beispiel Ethanol, Ölsaaten und Eiweißfutterpflanzen (1985)	S 90·—
50	Finanzmärkte (1986)	S 105·—
51	Umweltpolitik (1986)	S 132·—
52	Öffnungszeiten (1986)	S 66·—
53	Budgetvorschau 1986—1990 (1986)	S 41·—
54	Flächenstillegung als agrarpolitisches Instrument (1987)	S 28·—
55	Wachstumsorientierte Strukturpolitik (1988)	S 36·—
56	Empfehlungen aus Studien und Kurzgutachten 1984—1988 (1988)	S 67·—
57	Entwicklungspolitik (1988)	S 68·—
58	Qualifikation 2000 (1989)	S 79·—
59	Internationalisierung (1989)	S 26·—
60	Überlegungen zum statistischen System der 90er Jahre (1990)	S 24·—
61	Industriepolitik III (1991)	S 29·—
62	Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens und der Forschungspolitik (vergriffen) (1991)	S 19·—
63	Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986—1990 (1991)	S 24·—
64	Soziale Sicherheit im Alter (1991)	S 137·—
65	Finanzverfassung und Finanzausgleich — Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (1992)	S 93·—

Preise inkl. 10% MwSt.