

Peter Bußjäger, Mathias Eller (Hg.)

nap  
new academic press

# Handbuch der österreichischen Finanzverfassung

 136. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Mathias Eller (Hg.)

# Handbuch der österreichischen Finanzverfassung

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe  
Band 136

herausgegeben vom  
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:  
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,  
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

# Handbuch der österreichischen Finanzverfassung

herausgegeben von  
Peter Bußjäger / Mathias Eller



new academic press

**Zitiervorschlag:** *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Eller (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022) [Seite]

**Bibliographische Information der deutschen Bibliothek**

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

Printed in Austria

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

© 2022 by new academic press, Wien, Hamburg  
[www.newacademicpress.at](http://www.newacademicpress.at)

ISBN: 978-3-7003-2237-5

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien  
Druck: Donau Forum Druck GesmbH, Wien

## Vorwort

In der vergleichenden Föderalismusforschung wurden verschiedene Kriterien der Bundesstaatlichkeit herausgearbeitet, zu welchen auch eine angemessene finanzielle Ausstattung der subnationalen Ebenen zählt. Eine gesunde finanzielle Basis ist nicht nur eine notwendige Grundlage für die Erledigung verschiedenster öffentlicher Aufgaben, sondern ist Voraussetzung dafür, dass von einer Eigenständigkeit der Länder gesprochen werden kann. Typisch für den österreichischen Föderalismus ist allerdings die große Bedeutung der Gemeinden gerade im System der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften.

Das Institut für Föderalismus hat der Bedeutung dieses Rechtsgebietes bereits früh Rechnung getragen und in verschiedenen Publikationen bearbeitet. Insbesondere hat sich *Peter Pernthaler* bereits 1984 mit der Theorie, Praxis und der Reform der österreichischen Finanzverfassung in staatsrechtlicher und rechtspolitischer Hinsicht eingehend auseinandergesetzt (Band 33 der Schriftenreihe).

Mit dem vorliegenden Werk soll dieses wichtige Rechtsgebiet, das angesichts der mit der Pandemie verbundenen finanziellen Folgen derzeit von besonderer Aktualität ist, aufgearbeitet und aus verschiedenen Blickwinkeln dargestellt werden. Neben föderalen, geschichtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen werden dabei auch der Finanzausgleich, das Haushaltsrecht der Gebietskörperschaften sowie aufsichtsrechtliche Aspekte miteinbezogen.

Die Herausgeber danken allen Autorinnen und Autoren für die Ausarbeitung Ihre Beiträge, die diesem Handbuch zugrunde liegen. Ein besonderer Dank gilt Frau *Andrea Schaffner* vom Institut für Föderalismus für die technische Betreuung und Mithilfe in der redaktionellen Phase sowie Herrn *Felix Nowack* und Herrn *Franz König* von der Donau Forum Druck GmbH für den Satz und die Drucklegung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck, im Februar 2022

Peter Bußjäger  
Mathias Eller

# Inhalt

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	VII
<b>Teil A – Grundlagen .....</b>	<b>1</b>
<i>Peter Bußjäger/Mathias Eller</i> Die föderalistische Finanzordnung im Überblick .....	3
<i>Georg Kofler</i> Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts .....	17
<i>Robert Gmeiner/Hansjörg Teissl</i> Finanzverfassung und kooperativer Föderalismus .....	43
<b>Teil B – Finanzverfassungsrecht .....</b>	<b>83</b>
<i>Anna Gamper</i> Die Kompetenzverteilung in der Finanzverfassung .....	85
<i>Sebastian Schmid</i> Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Finanzausgleichsgesetzgeber .....	107
<i>Klaus Wallnöfer</i> Der Gesetzgebungsprozess bei Bund und Ländern in der Finanzverfassung .....	125
<b>Teil C – Finanzausgleich .....</b>	<b>147</b>
<i>Karoline Mitterer</i> Grundlagen und Reformbedarfe im österreichischen Finanzausgleich .....	149
<i>Egon Mohr</i> Inhalte des Finanzausgleichsrechts .....	171
<i>Daniela Kletzan-Slamanig/Margit Schratzenstaller</i> Ökologisierung des Abgabensystems im Föderalstaat .....	221

<i>Monika Köppl-Turyna/Ludwig Strohner</i> Ökonomische Aspekte des Finanzausgleichs und Reform- optionen unter finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten .....	245
<b>Teil D – Haushaltsrecht .....</b>	<b>269</b>
<i>Claudia Wutscher</i> Stabilitäts- und Verschuldungsregeln bei Bund und Ländern .....	271
<i>Silvia Janik/Manfred Claus Lödl</i> Das Haushaltsrecht des Bundes .....	297
<i>Stefan Leo Frank</i> Das Haushaltsrecht der Länder .....	325
<i>Maria Krenn/Robert Steinwender</i> Das Haushaltsrecht der Gemeinden .....	343
<b>Teil E – Bundes- und Landesaufsicht .....</b>	<b>371</b>
<i>Peter Bußjäger/Mathias Eller</i> Bundesaufsicht und Landesaufsicht in der österreichischen Finanzverfassung .....	373
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren sowie der Herausgeber .....	385

## **Teil A – Grundlagen**

## Die föderalistische Finanzordnung im Überblick

### I. Einleitende Bemerkungen

Zur Bundesstaatlichkeit gehört wesensimmanent auch eine föderalistische Finanzordnung. Wenn die Einnahmen und Ausgaben der föderalen Ebenen ausschließlich durch den Bund bestimmt werden, lässt sich schwerlich von einem Bundesstaat sprechen. Die Bundesstaatstheorie zählt daher eine eigenständige Finanzhoheit mit gesicherten Einnahmen und eine selbständige Verfügungshoheit der Glieder zu den Kriterien der Bundesstaatlichkeit.<sup>1</sup> Die Finanzhoheit der österreichischen Länder wird dementsprechend auch zum Inhalt des bundesstaatlichen Prinzips gezählt, wenngleich unter eindeutiger Dominanz des Bundes.<sup>2</sup>

Wie essenziell eine angemessene finanzielle Ausstattung aller territorialen Ebenen im Bundesstaat ist, wurde in der wissenschaftlichen Literatur<sup>3</sup>, aber auch schon recht früh vom VfGH<sup>4</sup>, deutlich gemacht – dies mit gutem Grund: Die konkrete Ausgestaltung der Finanzordnung in einem Bundesstaat gibt bereits indirekt Aufschluss über das Beziehungsgefüge und vor allem die Kräfteverhältnisse zwischen Bund und den Ländern sowie den Gemeinden,<sup>5</sup> die als weiterer „Player“

---

1 *Bußjäger*, Art 2 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte (2021) Rz 6.

2 *Bußjäger*, Art 2 Rz 20.

3 Vgl zB *Hettlage*, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1965), 2 (14), wonach „die bundesstaatliche Aufteilung der Gewalten [...] wirkungslos blieben, wenn ihnen nicht die Finanzverfassung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung entspricht [...]“. *Bußjäger*, Modelle der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs im internationalen Vergleich, in: ders (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung am Prüfstand (2006) 9 sieht die „Verteilung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen Ebenen des Staates zur Erfüllung der Staatsaufgaben als zentrale Herausforderung eines jeden politischen Systems“.

4 Siehe insbesondere VfSlg 1462/1932. In der Folgejudikatur wurde die Bedeutung der eigenen Steuerhoheit der Länder allerdings nie mehr so deutlich hervorgehoben.

5 *Ruppe*, Einführung zu F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2 bringt dies insofern zum Ausdruck als „die Finanzverfassung einerseits ein Schlüsselbereich der Staatsverfassung, andererseits ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die staatsrechtliche Struktur eines Gemeinwesens“ zu befragen ist.

gerade in der österreichischen Finanzverfassung trotz ihrer zentralistischen Ausgestaltung eine beachtliche Rolle spielen. Zu Recht wurde daher in diesem Zusammenhang auch vom dreigliedrigen Föderalismus (Bund – Länder – Gemeinden) gesprochen.<sup>6</sup>

Umso zentralistischer eine Finanzverfassung ausgestaltet ist, desto mehr sind die Entitäten vom Bund abhängig, zumal die Erfüllung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben nur dann gewährleistet werden kann, wenn dafür auch die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

In der föderalistischen Finanzordnung Österreichs kommt dem Bund eine besonders starke Rolle zu. Die fehlende Steuerautonomie der Länder,<sup>7</sup> insbesondere aber auch das materiell wie formell sehr begrenzte Steuerfindungsrecht,<sup>8</sup> sind Belege dafür. In diesem Bereich verschwimmt aus staatsrechtlicher Perspektive zudem die Abgrenzung zwischen den mit Staatsgewalt ausgestatteten Gliedstaaten und den Gemeinden, die über Gemeindeautonomie verfügen.<sup>9</sup> Deren Stellung ist im Rahmen der Finanzverfassung und im Vergleich zur untersten territorialen Ebene anderer europäischer Länder eine vergleichsweise starke,<sup>10</sup> was in der öffentlichen Darstellung zuweilen zu

---

6 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 229 f; *Weber*, BVG Gemeindebund, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 2.

7 Die Diskussionen rund um eine Steuerautonomie der Länder sind vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie völlig in den Hintergrund gerückt. Grundsätzliche Überlegungen dazu wurden bereits im Österreich-Konvent (2005) und danach laufend angestellt, bislang konnte man sich aber weder auf das System einer „partiellen“ Steuerautonomie noch auf eine andere Form der Steuerhoheit der Länder einigen. Vgl dazu insbesondere *Bußjäger*, Das System der österreichischen Finanzverfassung und seine Reformoptionen, in: Baus/Fischer/Hrbek (Hg), Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat (2007) 165 ff. Zur in der Schweiz für selbstverständlich erachteten Steuerautonomie vgl etwa *Häfelin et al* (Hg), Schweizerisches Bundesstaatsrecht<sup>9</sup> (2016) Rz 1137a ff.

8 Siehe dazu den Beitrag von *Gamper* in diesem Band.

9 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 397 stellt richtigerweise fest, dass im Rahmen der Finanzverfassung die Selbständigkeit der Gliedstaaten mit der Gemeindeautonomie vermengt werden. *Weber*, Zwei- oder dreigliedriger Bundesstaat, in: *Gamper/Kathrein/Weber* (Hg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg – FS *Pernthaler* (2005) 413 (419 f) hält zutreffend fest, dass sich die Dezentralisationstheorie besonders im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht frappierend widerspiegelt.

10 Über einen hohen Grad der Abgabenaunomie verfügen dagegen etwa die Gemeinden skandinavischer Staaten wie Schweden und Dänemark, die aber freilich nicht den Bundesstaaten zuzurechnen sind. Vgl dazu *Greve*, Local Government in Denmark, in: *Moreno* (Hg), Local Government in the Member States of the European union: a comparative legal perspective (2012) 135 (147 f); *Madell*, Local Government in Sweden, in: *Moreno* (Hg), Local Government in the Member States of the European union: a comparative legal perspective (2012) 637 (650 f).

kurz kommt.<sup>11</sup> Wie viel „Föderales“ tatsächlich in der österreichischen Finanzverfassung steckt – sie bildet auch die Grundlage für die in regelmäßigen Abständen zu erlassenden Finanzausgleichsgesetze<sup>12</sup> – wird in den weiteren Beiträgen dieses Handbuches aus geschichtlicher, verfassungsrechtlicher sowie ökonomischer Sicht eingehend analysiert und thematisiert.

Im vorliegenden Beitrag soll die österreichische Finanzordnung lediglich überblickshaft dargestellt und ihre Systematik und Grundprinzipien veranschaulicht werden, eine – angesichts der komplexen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – herausfordernde Aufgabe. Vorwegzunehmen ist, dass sich die beteiligten Akteure in diesem recht undurchsichtigen System trotz mancher Kritik im Detail offensichtlich wohlfühlen, zumal trotz periodisch wiederkehrender Diskussionen maßgebliche Reformvorstöße in den letzten Jahren ausgeblieben sind.<sup>13</sup>

## II. Verfassungsrechtliche Grundlagen und ihre Ausführung

### A) *Das F-VG 1948 als verfassungsrechtlicher Rahmen zur Regelung des Abgabewesens und der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften*

Die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Abgabewesens werden nicht im B-VG selbst geregelt, sondern sind gemäß § 13 Abs 1 B-VG einem eigens zu erlassenden „Finanz-Verfassungsgesetz“ vorbehalten. Das im Verfassungsrang stehende „Finanz-Verfassungsgesetz 1948“<sup>14</sup> legt die verfassungsrechtlichen Grundlagen in Bezug auf die Regelungen der finanziellen Beziehungen „zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften“ fest.<sup>15</sup> Es schließt daher auch die Gemeinden ein,

---

11 Roman Häußl, Vorsitzender des Finanzausschusses des Österreichischen Gemeindebundes im Jahr 1994, gelangte etwa zum Befund, dass „Österreich auf finanzverfassungsrechtlichem Gebiet ein dezentralisierter Einheitsstaat“ sei und es „spiegle das Finanzverfassungs-Gesetz von 1948 die staatspolitischen Grundgedanken der Nachkriegszeit wider“.

12 Das FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 29/2021, ist noch in Geltung. Die Finanzausgleichsperiode wurde aufgrund der COVID-19-Pandemie zudem vorerst um zwei weitere Jahre – also bis Ende 2023 – verlängert.

13 *Bußjäger*, System 165.

14 BGBl 45/1948 idF BGBl I 51/2012.

15 Vgl dazu auch *Bußjäger*, Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich, in: Gamper et al (Hg), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (2016) 523 (565 f).

obwohl der Wortlaut des § 13 Abs 1 B-VG die Einbeziehung der untersten territorialen Ebene in dieses Regelungsgeflecht nicht gerade vermuten lässt.<sup>16</sup>

Das F-VG hat jedoch nicht allein die Funktion, Kompetenzen für die Einhebung von Abgaben zuzuweisen, sondern auch die Grundlagen der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften, insbesondere den Finanzausgleich, zu regeln. Es übernimmt damit „die wichtigste und zugleich schwierigste Funktion der föderalistischen Finanzverfassung.“<sup>17</sup>

Anstelle des im B-VG vorgesehenen Systems der Kompetenzverteilung tritt ein besonderes System, welches an bestimmte Abgabearten<sup>18</sup> anknüpft. Daraus folgt eine strenge Trennung zwischen Sachkompetenzen und Abgabekompetenzen.<sup>19</sup> Das F-VG enthält die grundsätzlichen Aussagen hinsichtlich der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder (sowie der Gemeinden) auf dem Gebiet des Finanzwesens, die darauf beruhenden Regelungen finden sich im jeweils nur befristet erlassenen Finanzausgleichsgesetz (FAG).<sup>20</sup> Zu den den FAG bestimmenden Regelungen des F-VG zählen beispielsweise die Kostentragung jeder Gebietskörperschaft für „ihre Aufgaben“ sowie der finanzverfassungsrechtliche Gleichheitssatz, wonach bei der Aufteilung der Finanzmittel darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.<sup>21</sup>

Durch die Einbeziehung aller territorialen Ebenen veranschaulicht die österreichische Finanzverfassung trotz ihres streng vertikalen Modells,<sup>22</sup> das auf Grund des Übergewichts des Bundes „Züge eines ausgeprägten Zentralismus bzw föderalistische Defizite“<sup>23</sup> aufweist, die Entwicklung zu einem „Drei-Partner-Föderalismus“.

---

16 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 397.

17 *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 392.

18 Ausschließliche Bundesabgaben, zwischen Bund und Ländern geteilte Abgaben (in diese Gruppe fallen insbesondere die gemeinschaftlichen Bundesabgaben), ausschließliche Landesabgaben, zwischen Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben (zB gemeinschaftliche Landesabgaben), ausschließliche Gemeindeabgaben.

19 *Ruppe*, § 1 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 2.

20 *Ruppe*, Einführung Rz 14.

21 *Bußjäger*, Nichts Neues unter der Sonne? Finanzausgleich und Steuerautonomie der Länder in Österreich, in: ders (Hg), Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich (2013) 71 (72 f); *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht 392.

22 Vgl dazu auch *Bußjäger*, Nachhaltigkeit im österreichischen Finanzverfassungsrecht, in: Kahl (Hg), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat (2011) 86 (89).

23 *Ruppe*, Einführung Rz 15.

Das Zusammenspiel zwischen F-VG und dem jeweiligen FAG ist indes wohl durchdacht: Ersteres sorgt für einen kontinuierlichen Rahmen im Bereich des Finanzwesens, letzteres angesichts der sich ändernden finanziellen Rahmenbedingungen (zB Veränderungen in der Aufgabenverteilung etc) für die notwendige Flexibilität.

### 1. *Der weite Gestaltungsspielraum des einfachen Bundesgesetzgebers*

Der Befund, dass Österreich zwar als Bundesstaat eingerichtet, aber dennoch einen deutlichen zentralistischen Zug aufweist,<sup>24</sup> gilt mehr denn je für die österreichische Finanzordnung. So überträgt das F-VG gemäß § 3 Abs 1 der Bundesgesetzgebung die Kompetenz, die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) zu regeln. Außerdem kann den Ländern und Gemeinden aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewährt werden. Damit obliegt die Festlegung der Zuständigkeit zur Erhebung von Abgaben, somit die Verteilung der Gesetzgebungshoheit (sog Kompetenz-Kompetenz) dem einfachen Bundesgesetzgeber.<sup>25</sup> Dies geschieht entweder direkt im FAG oder in Zusammenhang mit einer Steuer- oder Sachregelung auf einfachgesetzlichem Weg.<sup>26</sup>

Der Bundesgesetzgeber hat folglich die rechtlichen (sowie finanziellen) Zügel in der Hand: Er zeichnet für die Ausgestaltung der fiskalischen Kompetenzverteilung verantwortlich, entscheidet über die Regelung und Einhebung der in § 6 F-VG genannten Abgaben und legt fest, inwiefern die Länder und Gemeinden an den geteilten Bundesabgaben beteiligt werden. Er benötigt dafür weder ein gesondertes Bundesverfassungsgesetz noch die direkte Zustimmung der Länder oder jene des Bundesrats.<sup>27</sup> Das Ausmaß der Regelungskompetenz wird in diesem Zusammenhang in § 7 F-VG konkretisiert.

---

24 *Holzinger*, Der österreichische Bundesstaat und seine Reform, in: Akyürek et al (Hg), Staat und Recht in europäischer Perspektive – FS Schäffer (2006) 277 (278).

25 *Ruppe*, § 3 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4. Vgl dazu eingehend *Camper* in diesem Band.

26 VfSlg 8578/1979.

27 Siehe auch *Bußjäger*, Neues 71 mwN.

## 2. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben für die Verteilung der Finanzmittel

Inhaltliche Schranken der Gestaltungsfreiheit des Bundesgesetzgebers bei der Ausübung seiner ihm nach dem F-VG zugewiesenen Kompetenzen ergeben sich direkt aus dem F-VG selbst. So sieht § 4 F-VG vor, dass die in den §§ 2 und 3 vorgesehene Regelung in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Un-erheblich ist dabei, ob die Maßnahmen im FAG selbst oder in anderen Gesetzen getroffen werden.<sup>28</sup> Der VfGH wertet diese Bestimmung als Ausdruck des Sachlichkeitsgebotes für den Bereich des Finanzausgleichs und geht davon aus, dass ein sachgerechtes System im Vorfeld der Erlassung des FAG verpflichtend eine Koordination zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften, Bund, Ländern und Gemeinden voraussetze. Die Verabschiedung eines von allen Partnern getragenen „Finanzausgleichspaktums“ lege die Vermutung der Sachlichkeit nahe.<sup>29</sup> Einseitige Änderungen des Finanzausgleichs durch den Bund sind im Nachhinein zwar möglich, bedürfen aber einer sachlichen Rechtfertigung.<sup>30</sup> § 4 F-VG statuiert daher auch eine Rücksichtnahmepflicht<sup>31</sup> gegenüber den Ländern und Gemeinden. Wiewohl mit dieser Judikaturlinie<sup>32</sup> des VfGH ein gewisses Korrektiv zur Dominanz des Bundes in der Rechtsetzung im Bereich der Finanzordnung erblickt werden kann, verschafft die rechtliche Ausgangslage dem Bund dennoch einen wesentlichen Vorteil in den Finanzausgleichsverhandlungen. Verweigert nämlich ein Finanzausgleichspartner<sup>33</sup> die Zustimmung zum Ergebnis von Finanzausgleichsverhandlungen, können aus § 4 F-VG nur dann Rechte abgeleitet werden, wenn die Verweigerung aus Gründen erfolgt, die nicht ohne weiteres vernachlässigt werden und die bedeutsame Aus-

---

28 Ruppe, § 4 F-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3.

29 Siehe dazu statt vieler Bußjäger, Der Bundesstaat in der jüngeren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, in: Adamovich et al (Hg), FS Holzinger (2017) 201 (210 f).

30 Vgl VfSlg 15.681/1999.

31 Sutter/Pfalz, Verteilungsnormen und Verteilungsgerechtigkeit im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht, in: Baumgartner et al (Hg), Verteilungsgerechtigkeit im Recht (2017) 487 (494 ff); allgemeiner dazu Gamper, Koordination im Bundesstaat – ein „ungeschriebenes“ Verfassungsprinzip?, in: Rosner/Bußjäger (Hg), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates – FS 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer (2011) 257 (263 ff).

32 Siehe dazu ausführlich Ruppe, § 4 Rz 5 ff.

33 Faktisch und realpolitisch wird es sich hier niemals um den Bund selbst handeln.

wirkungen haben können.<sup>34</sup> Der sich an den VfGH wendende Finanzausgleichspartner wäre jedenfalls in der Pflicht, zu begründen, inwiefern die Weigerung der Zustimmung zu einem Verhandlungsergebnis mit dem Finanzausgleich in Zusammenhang steht.<sup>35</sup>

### 3. Die untergeordnete Rolle der Länder und Gemeinden

Die Länder sind gemäß § 8 Abs 1 F-VG befugt, die ausschließlichen Landes(Gemeinde)abgaben, die Zuschläge der Länder (Gemeinden) zu Bundesabgaben und die Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe zu regeln, allerdings vorbehaltlich der Bestimmungen des § 7 Abs 3 bis 5 F-VG.<sup>36</sup> Diese Vorbehalte sind derart umfassend ausgestaltet, dass der Regelungsspielraum der Länder maßgeblich vom einfachen Bundesgesetzgeber abhängt. Im Rahmen ihrer nach dem F-VG nur dürftig ausgestalteten Kompetenzen und nach der Judikatur des VfGH steht den Ländern allerdings ein „Abgabenfindungsrecht“ zu, das aber zum einen nicht missbräuchlich<sup>37</sup> verwendet werden darf, bei Gleichartigkeit mit einer bestehenden Bundesabgabe zum anderen einer bundesgesetzlichen Ermächtigung bedarf und darüber hinaus noch weiteren Grenzen unterliegt.<sup>38</sup>

Aus verfahrensrechtlicher Sicht besteht zudem eine weitere Schranke dahingehend, dass gemäß § 9 Abs 1 F-VG Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes- oder Gemeindeabgaben zum Gegenstand haben, einem besonderen Einspruchsverfahren der Bundesregierung unterliegen. In Fällen widerstreitender wirtschafts- und finanzpolitischer Interessen wird der Bundesregierung die Möglichkeit eingeräumt, binnen acht Wochen nach dem Tag, an dem der Gesetzesbeschluss beim Bundeskanzleramt eingelangt ist, einen mit Gründen versehenen Einspruch zu erheben.<sup>39</sup> Sollte der Einspruch im weiteren Verfahren nicht

---

34 Dazu näher *Ruppe*, § 4 Rz 11; VfSlg 14.262/1995.

35 Vgl dazu eingehend *Schmid* in diesem Band.

36 Dazu ausführlich *Gamper* in diesem Band.

37 Einen Missbrauch der Abgabenform erblickte der VfGH etwa in Hinblick auf die Ausgestaltung eines Wiener Wohnungsabgabengesetzes (VfSlg 10.403/1985), welches im Ergebnis die Eigentümer von Wohnungen faktisch zu einer Vermietung gezwungen hätte. Der VfGH erblickte darin eine Maßnahme der Wohnraumbewirtschaftung, die aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung in unzulässiger Weise in den vom Bund zu regelnden Kompetenztatbestand des Volkswohnungswesens (Art 11 Abs 1 Z 3 B-VG) eingegriffen hatte.

38 Zusätzlich ist im Rahmen des Abgabenfindungsrechts das Gebot der Einheit des Wirtschaftsgebietes (§ 8 Abs 4, 1. Teil F-VG) sowie das Verbot grenzüberschreitender Verbrauchsabgaben (§ 8 Abs 4, 2. Teil F-VG) zu beachten.

39 § 9 Abs 1 F-VG.

zurückgezogen werden, entscheidet über die Aufrechterhaltung des Einspruches der Nationalrat und der Bundesrat durch einen ständigen Ausschuss,<sup>40</sup> der sich aus jeweils 13 Mitgliedern beider Kammern zusammensetzt.

Dass von dieser Ermächtigung auch Gebrauch gemacht wird, beweist ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit: Burgenland beabsichtigte Ende des Jahres 2020 eine Novellierung des Bgld Raumplanungsgesetzes 2019 und sah in der gegenständlichen Novelle eine neue Windkraft- und Photovoltaikabgabe „als Ausgleich für die durch Photovoltaikanlagen [...] und durch Windkraftanlagen bewirkte Belastung des Landschaftsbildes“ vor (§ 53b). Der Bund erblickte darin prompt eine Gefährdung von Bundesinteressen<sup>41</sup> und begründete dies im Wesentlichen damit, dass eine derartige Abgabe für die Errichtung und den Betrieb von Photovoltaik- und Windkraftanlagen kontraproduktiv wirke und im starken Gegensatz zum aktuellen Regierungsprogramm mit dem Ziel, die Stromversorgung bis 2030 auf 100 % Ökostrom umzustellen, stünde. Zudem enthalte § 53b Bgld Raumplanungsgesetz 2019 keine Regelung über die Höhe der Abgabe und werde das Determinierungsgebot verletzt.<sup>42</sup> Eine Entscheidung des paritätisch aus Abgeordneten des National- und Bundesrats Ausschusses gemäß § 9 F-VG konnte letztlich unterbleiben, da sich die burgenländische Landesregierung in Absprache mit der Bundesregierung zur Überarbeitung der zunächst geplanten Novelle entschloss. Zwischenzeitlich wurde das Bgld Raumplanungsgesetz mit der Novelle LGBl 27/2021 entsprechend geändert, die in Rede stehende Landesabgabe in diesem Zusammenhang der Höhe nach gesetzlich gedeckelt.

Die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinde im Rahmen der österreichischen Finanzverfassung sind ebenso beschränkt: Ihnen wird gemäß der Bestimmungen des § 7 Abs 5 und § 8 Abs 5 F-VG die Basis für eine – wenn auch nur eingeschränkte – finanzielle Autonomie eröffnet.<sup>43</sup> Das sogenannte „freie Beschlussrecht“ der Gemeinden setzt aber in jedem Fall ein Tätigwerden der Bundes- oder Landesgesetzgebung voraus. Ihnen obliegt nicht nur, die Gemeinden gesetzlich zu

---

40 § 9 Abs 5 F-VG.

41 Siehe dazu ausführlich BMF: 2020-0.842.485 vom 4.2.2021, abrufbar unter <[https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7a00da9e-b3a3-4240-9d53-72ea12948ccd/47\\_15\\_mrv.pdf](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7a00da9e-b3a3-4240-9d53-72ea12948ccd/47_15_mrv.pdf)> (17.7.2021).

42 Mit dieser Argumentation verkannte die Bundesregierung dennoch, dass die Vorschrift des § 9 F-VG, insbesondere mit Blick auf dessen Abs 2 lediglich eine politische und eben gerade keine rechtliche Kontrolle zulässt. Zutreffend daher *Ruppe*, § 9 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 3.

43 *Eller*, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich (2020) 120.

ermächtigen, bestimmte Abgaben auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben, sondern auch, den Umfang dieser Ermächtigung festzulegen. Die Landesgesetzgebung ist sogar verpflichtet, die wesentlichen Merkmale einer Abgabe, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß zu bestimmen. Im Ergebnis ist die Steuerhoheit der Gemeinden daher jedenfalls eine beschränkte.

## **B) Das F-VG und das Haushaltsrecht von Ländern und Gemeinden**

Das F-VG enthält in seinem § 16 Grundsätze der Finanzgebarung von Ländern und Gemeinden. Demnach kann der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Damit ist die Grundlage für die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung geschaffen, welche von den Ländern und Gemeinden bei der Gestaltung ihrer Budgets und Rechnungsabschlüsse einzuhalten ist.<sup>44</sup> Die VRV enthält in ihrer geltenden Form die Verpflichtung zur Doppik und damit die Abkehr vom jahrzehntelang praktizierten System der Kameralistik. Die weitreichenden Neuerungen der VRV 2015 machten Änderungen einer zwischen den Ländern abgeschlossenen Vereinbarung gem Art 15a Abs 2 B-VG über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung<sup>45</sup> erforderlich.

Zudem sind die Gebietskörperschaften zu einer risikoaversen Ausrichtung der Finanzgebarung angehalten. Die entsprechenden Regelungen finden sich sowohl auf bundesgesetzlicher<sup>46</sup> als auch lan-

---

44 Die VRV 2015 (BGBl II 313/2015 idF BGBl II 17/2018) ist mit 20.10.2015 in Kraft getreten und sind deren Bestimmungen für die Länder und Gemeinden spätestens für das Finanzjahr 2020 anzuwenden.

45 LGBl Bgld 74/2016, LGBl Ktn 69/2016, LGBl NÖ 17/2017, LGBl OÖ 69/2016, LGBl Sbg 87/2016, LGBl Stmk 16/2017, LGBl Tir 121/2016, LGBl Vbg 90/2016, LGBl W 47/2016.

46 § 2a Bundesfinanzierungsgesetz, BGBl 763/1992 idF BGBl I 100/2018 sowie § 79 Abs 6 Bundeshaushaltsgesetz 2013.

des(verfassungs)rechtlicher<sup>47</sup> Ebene.<sup>48</sup> Eine im Jahr 2013 avisierte Art 15a-Vereinbarung<sup>49</sup> kam letztlich nicht zu Stande, ebenso wenig die Verankerung eines Spekulationsverbotes in Form einer bundesverfassungsrechtlichen Staatszielbestimmung.<sup>50</sup> Kärnten ist im Jahr 2018 als letztes Bundesland in diesem Bereich aktiv geworden,<sup>51</sup> sodass nunmehr auf Bundes- und Landesebene jeweils gesetzliche Bestimmungen in Geltung sind, die den Zweck verfolgen, die mit der Finanzgebarung notwendigerweise verbundenen Risiken auf ein Mindestmaß zu beschränken. Das F-VG enthält dazu indes keine vergleichbaren Regelungen.

### C) FAG

§ 3 Abs 1 F-VG ermächtigt den einfachen Bundesgesetzgeber, die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) zu regeln. Dieser kann außerdem diesen Gebietskörperschaften aus allgemeinen Bundesmitteln Finanzzuweisungen für ihren Verwaltungsaufwand überhaupt und Zuschüsse für bestimmte Zwecke gewähren. Der Bundesgesetzgeber ist auf Grundlage dieser Bestimmung folglich kompetent, ein Finanzausgleichsgesetz zu erlassen, das in der Regel für eine bestimmte Periode erlassen wird.<sup>52</sup> Auf den weiten Gestaltungsspielraum des Bundes wurde bereits oben hingewiesen. Eine tieferündigere Behandlung des FAG nehmen *Schmid, Mitterer, Mohr, Kletzan-Slamanig/Schratzenstaller* und *Köppl-Turyna/Strohner* in diesem Band vor, weshalb sich weitere Bemerkungen an dieser Stelle zum FAG erübrigen.

---

47 NÖ GRFG, LGBl 3001-0 idF LGBl 87/2020; OÖ Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 52/2014; Vbg: Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 33/2014; Art 10a Sbg L-VG; Salzburger Finanzgebarungsgesetz, LGBl 597/2013 idF LGBl 81/2020; Gesetz vom 6. November 2013 über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBl 157/2013; Art 37 Abs 7 Burgenländisches L-VG; Bgld Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 67/2017; Wien: Gesetz über risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung, LGBl 36/2013; § 2 Abs 2 Steiermärkisches Landeshaushaltsgesetz 2014, LGBl 176/2013 idF LGBl 8/2018.

48 Siehe dazu bereits den damals aktuellen Überblick in *Bußjäger*, Zur Reform des Haushaltsrechts in den Ländern, ÖHW 57 (2016), 31 (37).

49 ErlRV 2160 BlgNR 24. GP.

50 Vgl dazu den Beitrag von *Raschauer N./Schwabl*, Spekulationsverbot und risikoaverse Finanzgebarung, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2014 (2014) 381 ff sowie *Lukan/Manolas*, Entwicklungen im Landesrecht 2015, in: Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2015 (2015) 337 (346 f).

51 Kärntner Spekulationsverbotsgesetz, LGBl 25/2018.

52 Gegenwärtig FAG 2017, BGBl I 116/2016.

### III. Ausprägungen des kooperativen Föderalismus: Stabilitätspakt, Konsultationsmechanismus, Haftungsobergrenzen

#### A) *Der Österreichische Stabilitätspakt*

In den finanziellen Angelegenheiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gilt der Österreichische Stabilitätspakt 2012<sup>53</sup> (ÖStP 2012) als eine der wesentlichsten Ausprägungen des kooperativen Föderalismus in Österreich. Im Rahmen dieser abgeschlossenen Art 15a B-VG-Vereinbarung<sup>54</sup> verpflichten sich die Gebietskörperschaften vornehmlich zur Einhaltung der Kriterien der Haushaltsdisziplin nach Maßgabe der in Art 121 und Art 126 AEUV enthaltenen Bestimmungen.<sup>55</sup> Die Integration der Gemeinden als unterste territoriale Ebene in die Vereinbarung über einen Stabilitätspakt war idZ keineswegs selbstverständlich und machte die Erlassung eines eigenen BVG notwendig. Das BVG Gemeindebund<sup>56</sup> legitimiert den Österreichischen Gemeindebund sowie den Österreichischen Städtebund, an Verhandlungen über den Abschluss eines Österreichischen Stabilitätspaktes teilzunehmen und die Gemeindeebene zu repräsentieren. Allein dieser Umstand ist realpolitisch als Zeichen für die Bedeutung der Gemeindeebene in Österreich zu werten.

Der ÖStP 2012 selbst enthält neben einer Schuldenbremse<sup>57</sup> in Art 9 eine Ausgabenbremse sowie in Art 10 eine Regelung über die Rückführung des öffentlichen Schuldenstandes. Die Bestimmungen über Haftungsobergrenzen wurden indes bereits mit dem ÖStP 2011 eingeführt und unverändert in den ÖStP 2012 übernommen. Die genannten Mechanismen konnten letztlich aber nicht verhindern, dass die mit dem Stabilitätspakt verbundenen Zielsetzungen – vor allem nicht in Krisenzeiten<sup>58</sup> – nicht erreicht wurden.

---

53 Dazu ausführlich *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012, ÖHW 53/4 (2012), 1 ff.

54 Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012, BGBl I 30/2013 idF BGBl I 45/2013. Siehe zu den Vorgängervereinbarungen *Bußjäger*, System 169 f.

55 Früher Art 99 und 104 EG-Vertrag.

56 Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I 61/1998.

57 Art 4 ÖStP 2012.

58 Dies trifft sowohl auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, die 2008 ihren Ausgang nahm, als auch die COVID-19-Krise zu. Zu ersterer Krise siehe die Bemerkungen von *Bußjäger*, Nachhaltigkeit 91 f.

## **B) Der Konsultationsmechanismus**

Auch in der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus<sup>59</sup> wird den Gemeinden derselbe Stellenwert wie in den Verhandlungen zum Österreichischen Stabilitätspakt eingeräumt. Ihre Interessen werden – wie das BVG Gemeindebund festlegt – auch in diesem Rahmen vom Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund vertreten.<sup>60</sup> Ziel dieses Mechanismus ist es, Kostenüberwälzungen der rechtsetzenden auf die vollziehende Gebietskörperschaft zu verhindern.<sup>61</sup> Im Wesentlichen schreibt der Konsultationsmechanismus dem Bund und den Ländern daher vor, ihre im jeweiligen Wirkungsbereich ausgearbeiteten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft sowie dem Österreichischen Gemeinde- und Städtebund samt einer Darstellung der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen zu übermitteln, sodass diesen die Gelegenheit eröffnet wird, Stellung gegen geplante Gesetzesvorhaben mit Kostenfolgen zu beziehen. Bei zu erwartenden Kostenabwälzungen kann die betroffene Gebietskörperschaft das Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium stellen.

Obwohl dieser Schritt auf den Fortgang des Gesetzesvorhabens selbst keinen normativen Einfluss hat, führt die Nichtbeachtung von Empfehlungen des Konsultationsgremiums bzw die Weigerung, in Verhandlungen zu treten, zur Kostentragungspflicht der rechtsetzenden Gebietskörperschaft. Insoweit handelt es sich hierbei gerade auch aus Sicht der Länder und Gemeinden um ein wirkungsvolles Instrument, das Schutz vor ungerechtfertigten Kostenabwälzungen bietet. In der Praxis kommt eine Anrufung des Konsultationsgremiums durchaus häufig vor. Allerdings wird das Konsultationsgremium praktisch nie einberufen. Dass der Mechanismus keineswegs „totes Recht“ ist, wurde auch vom VfGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 2014<sup>62</sup> klargestellt. Das Erkenntnis zeigt eindrucksvoll, dass der dem Konsultationsmechanismus zugrunde liegende paritätische Ansatz den Gemeinden gegenüber Bund und Ländern gerade in diesem Bereich eine ebenbürtige Position verleiht. Der Konsultationsmechanismus ist als eine der wichtigsten institutionalisierten Formen der intergouvernementalen

---

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

60 Vgl auch Art 115 Abs 3 B-VG.

61 *Bußjäger*, System 170.

62 VfSlg 19.868/2014 („Eisenbahnkreuzungs-Verordnung“). Siehe dazu auch die Beiträge von *Leiss*, *Nistelberger* und *Gamper* in der Zeitschrift *Kommunal* 5/2014, 8 ff.

Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Finanzordnung zu werten.

#### **IV. Zusammenfassung**

Dieser einleitende Beitrag zur Finanzordnung in Österreich macht deren zentralistische Ausgestaltung, die sich in weitreichenden Befugnissen des Bundes im Rahmen des F-VG und FAG manifestiert, deutlich, weist aber auch auf Korrektivmechanismen hin („Verhandlungsföderalismus“): Letztere sind größtenteils gelebte politische Praxis, nicht aber verrechtlicht. Der VfGH hat dennoch früh erkannt, dass in einem Bundesstaat die Regelungen der finanziellen Rahmenbedingungen nicht allein dem Bund überlassen werden kann, was sich aus seiner Judikatur zum Finanzausgleichspaktum ergibt.

Beim Österreichischen Stabilitätspakt und dem Konsultationsmechanismus handelt es sich dagegen um rechtlich verbindliche Art 15a B-VG-Vereinbarungen, deren Bedeutung für die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht unterschätzt werden darf. In beiden Fällen lassen sich durch die Einbeziehung der Gemeinden als Verhandlungspartner Ansätze eines „Drei-Partner-Föderalismus“ erkennen. Dennoch vermögen auch diese Instrumentarien an der Vormachtstellung des Bundes im Rahmen der österreichischen Finanzordnung nichts zu ändern.

## Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts

### I. Einleitung

Bereits im F-VG 1922<sup>1</sup> war die „Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften“ auf zwei Gesetze, das F-VG einerseits und ein einfachgesetzliches Finanzausgleichsgesetz (damals: Abgabenteilungsgesetz, ATG) andererseits, angelegt.<sup>2</sup> Das F-VG ist im Wesentlichen dazu bestimmt, grundsätzlich „die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Finanzwesens abzugrenzen“, während ein einfaches Bundesgesetz „gewissermaßen als Ausführungsgesetz zum Finanz-Verfassungsgesetz die tatsächliche Ausgestaltung der finanziellen Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften“ enthalten soll.<sup>3</sup> Diese Zweiteilung besteht auch heute: Bestimmte Grundsätze der Finanzverfassung werden unbefristet auf verfassungsrechtlicher Ebene im F-VG 1948<sup>4</sup> geregelt, während die konkrete Umsetzung aus Gründen der Flexibilität einfachgesetzlich in den jeweils befristet erlassenen Finanzausgleichsgesetzen (FAG) erfolgt,<sup>5</sup> deren Existenz wiederum finanzverfassungsrechtlich in § 12 Abs 2 und § 16 Abs 2 F-VG vorausgesetzt wird. In diesem Beitrag soll in der gebotenen Knappheit die Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts nachgezeichnet werden. Es soll aber auch nicht verschwiegen werden, dass der faktisch-politische Fokus in den vergangenen Jahrzehnten weniger auf den verfassungsrechtlichen Systementscheidungen, als vielmehr auf

---

1 BGBl 124/1922 (RV 487 AB 780 BlgNR 1. GP).

2 Dazu auch *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58 (1958) 5.

3 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5 (zum F-VG 1948).

4 BGBl 45/1948 (F-VG 1948).

5 Siehe bereits die Überlegungen zum F-VG 1922 in den ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10, und im AB 780 BlgNR 1. GP, 2.

der jeweiligen Verhandlung des „Paktums“ und der Ausgestaltung des (unterverfassungsrechtlichen) Finanzausgleichs gelegen ist.<sup>6</sup>

Aus einer föderalistischen Perspektive ist bereits an dieser Stelle zu bemerken, dass schon bei der parlamentarischen Behandlung des F-VG 1948 der Frage der Gewichtung von Zentralismus und Föderalismus breiter Raum gewidmet war. Denn einerseits könne von einer „Verwirklichung des föderativen Gedankens“ nur dann gesprochen werden, wenn „auch den Teilen unseres Bundesstaates, den Ländern, ein autonomes Steuerrecht und eine autonome Finanzgebarung“ zuerkannt werde, andererseits würde „es nicht einem einheitlichen Staatsverband entsprechen, wenn nicht ein einheitliches Steuerrecht die finanzielle Grundlage des gesamten Staates geben würde“.<sup>7</sup> Ebenso wie das B-VG 1920 trachte auch das F-VG 1948 danach, „auf finanziellem Gebiet eine Regelung zu treffen, die die Besteuerungsrechte des Bundes, der Länder und Gemeinden genau festlegt und dort, wo solche Besteuerungsrechte übereinandergreifen, den Gedanken der verbundenen Steuerwirtschaft als einen Ausgleich zwischen den Grundgedanken des Zentralismus und des Föderalismus einführt“.<sup>8</sup> Einigkeit besteht jedoch, dass das derzeitige Finanzverfassungsrecht erhebliche föderalistische Defizite aufweist.<sup>9</sup> Die Finanzverfassung ist nicht auf die allgemeine Staatsverfassung abgestimmt und stellt sich solcherart innerlich und äußerlich als Sonderverfassungsrecht dar; die Länder sind keine dem Bund gleich-

---

6 Für politische Diskussionen hat zuletzt auch die Vereinheitlichung des Haushaltswesens im Sinne eines integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushaltes („Drei-Komponenten-Rechnung“) durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015, BGBl II 313/2015) gesorgt, deren kompetenzrechtliche Deckung in § 16 F-VG strittig war. Dazu ausführlich und mwN *Kofler*, § 16 F-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2020) Rz 3 f.

7 StProtNR 5. GP, 74. Sitzung (21.01.1948) 2120 (Berichterstatter *Müllner*).

8 StProtNR 5. GP, 74. Sitzung (21.01.1948) 2120 (Berichterstatter *Müllner*).

9 Siehe zB *Ruppe*, *Finanzverfassung im Bundesstaat* (1977) 35 ff; *Pernthaler*, *Österreichische Finanzverfassung* (1984) 119 ff; *Ruppe*, *Modell einer föderalistischen Finanzverfassung für Österreich*, in: *Pernthaler* (Hg), *Neue Wege der Föderalismusreform* (1992) 105 (113 f). Kritiker bemerkten bereits in der parlamentarischen Debatte, dass sich das F-VG 1948 zwar zum Prinzip der Finanzautonomie der Gemeinden bekenne, sich aber „von der liebgewordenen Bevormundung der Länder und Gemeinden durch das Finanzministerium nicht gerne trennen“ möchte (StProtNR 5. GP, 74. Sitzung [21.01.1948], 2125 [Abgeordneter *Honnerl*]); der Kritik unterlagen insbesondere der im F-VG 1948 vorgesehenen Entscheidungsfreiheit des einfachen Bundesgesetzgebers, „in welchem Maße Länder und Gemeinden autonom Mittel bekommen sollen oder von Zuweisungen abhängen“, die „Methoden der Umwälzung der Länderdefizite auf die Gemeinden“ auf Basis des Umlagerechts, die dem Finanzministerium – und nicht den Landtagen – obliegende Kontrolle der Anleihepolitik der Gemeinden (StProtNR 5. GP, 74. Sitzung [21.01.1948], 2126 f [Abgeordneter *Honnerl*]) sowie der Verzicht der Länder auf ihre Steuerhoheit (StProtNR 5. GP, 74. Sitzung [21.01.1948], 2129 [Abgeordneter *Kapsreiter*]).

gestellten Gliedstaaten, sondern werden vielmehr mit den Gemeinden weitgehend auf eine Stufe gestellt und dem Bund „untergeordnet“ („hinkendes Drei-Partner-System“<sup>10</sup>). Diese „föderalistischen Defizite“ manifestieren sich etwa in der Überantwortung der Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber, der weitgehenden Zentralisierung der Gesetzgebungshoheit in Abgabensachen beim Bund, der Dominanz des Steuerverbundsystems, bei dem politisch die Verantwortung für Abgabengesetzgebung und Ertragsauswirkungen auseinanderfallen, sowie der Möglichkeit der einfachgesetzlichen Durchbrechung des Konnexitätsgrundsatzes bei der Kostenträgung.<sup>11</sup> Diesen Kernthemen sind freilich eigene Beiträge in diesem Band gewidmet.

## II. Historische Entwicklung der österreichischen Finanzverfassung

Die heutige Struktur der Finanzverfassung hat einige ihrer Wurzeln bereits in der Monarchie: Während bis zur Personalsteuerreform 1896<sup>12</sup> die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden im Wesentlichen aus Zuschlägen zu den direkten Ertragsteuern und zur Verzehrungssteuer des Staates sowie aus einigen selbständigen Abgaben (speziell auf den Verbrauch alkoholischer Getränke) bestanden,<sup>13</sup> wurden durch die Einführung einer allgemeinen staatlichen Einkommensteuer die Weichen zum heutigen Verbundsystem gelegt.<sup>14</sup> Die Zuschlagsfreiheit dieser direkten Steuer wurde durch Ertragsanteile kompensiert,<sup>15</sup> womit einerseits die „natürliche Ausdehnung des in seinem Umfang bis dahin unbeschränkten Zuschlagsrechtes der Länder (Gemeinde) auf die zukunftsreichste

---

10 *Pernthaler*, Finanzverfassung (1984) 119 f.

11 Siehe auch die Übersichten bei *Ruppe*, Finanzverfassung 315; *ders*, Modell 108; *ders*, Reformoptionen in der österreichischen Finanzverfassung und im Finanzausgleichsrecht, in: Bußjäger (Hg), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand (2006) 109 (113 f.); *Kofler*, § 1 F-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 4. Für eine umfassende Analyse aus der Perspektive der Verteilungsgerechtigkeit siehe *Sutter/Pfalz*, Verteilungsnormen und Verteilungsgerechtigkeit im Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht, in: Baumgartner et al (Hg), Verteilungsgerechtigkeit im Recht (2017) 487 (487 ff).

12 RGBI 220/1896.

13 Siehe zB *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich (1931) 415 ff; *Pernthaler*, Finanzverfassung 111; *Ruppe*, § 1 F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4.

14 Ausführlich zur Entwicklung *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich (1927) 1 ff.

15 Siehe auch die Anlage 1 zu ErlRV 488 BlgNR 1. GP, 15 ff, über „Bisherige Maßnahmen der Bundesgesetzgebung und Bundesregierung für die Länder und Gemeinden“.

direkte Steuer unterbunden“ war<sup>16</sup> und andererseits eine Vorgängerform der gemeinschaftlichen Bundesabgaben verwirklicht wurde.<sup>17</sup> Auch im Bereich der Verbrauchssteuern wurde das Bestreben verwirklicht, Zuschlagsrechte durch Beteiligung am Aufkommen von Staatssteuern zu ersetzen. Die besondere Finanzsituation aufgrund des Ersten Weltkrieges machte es freilich notwendig, das ertragsabhängige Überweisungssystem insbesondere durch von bestimmten Steuerfolgen unabhängige Zuweisungen aus staatlichen Mitteln („Dotationen“)<sup>18</sup> und zentralstaatliche Darlehen an die Länder und Gemeinden<sup>19</sup> zu ersetzen. Dieses Dotationsprinzip, das „der Not der Kriegszeit“ zu verdanken<sup>20</sup> und womit auch „eine völlige Abhängigkeit dieser Gebietskörperschaften vom Gesamtstaat verbunden“ war,<sup>21</sup> blieb auch in den ersten Jahren nach dem Ende des Ersten Weltkrieges das beherrschende Finanzausgleichsprinzip; es wurde erst mit dem Ausbau der bundesstaatlichen Verfassung zurückgedrängt, sodass die allgemeinen Dotationen, Darlehen und Zweckdotationen für den Personalaufwand bis zum Jahr 1924 beseitigt waren.<sup>22</sup>

Bei den Vorarbeiten für die Schaffung einer endgültigen österreichischen Staatsverfassung konnte über Fragen der Finanzverfassung zunächst keine Einigung erzielt werden, weshalb „die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern“ „einem späteren besonderen Bundes-Verfassungsgesetz“ vorbehalten blieb.<sup>23</sup> Dementsprechend findet sich in der Stammfassung des B-VG<sup>24</sup> nur eine rudimentäre Regelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens:<sup>25</sup> Bestimmungen finanzverfassungsrechtlichen Inhaltes fanden sich solcherart zunächst in Art 10 Abs 1 Z 2 (Zollwesen) und Z 4 (Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind) sowie in Art 11 Abs 1 Z 4

---

16 Pfaundler, Finanzausgleich (1931) 419.

17 Ruppe, Einführung F-VG, in: Korinek et al (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2016) Rz 4.

18 Der Übergang von den Realsteuer-, Branntweinsteuer- und Biersteuerüberweisungen auf unabhängige Dotationen erfolgte – rückwirkend auch für die Jahre 1917 und 1918 – durch das Überweisungsgesetz, StGBI 116/1919.

19 Siehe § 3 des Gesetzes über die Führung des Staatshaushaltes vom 1. August bis 31. Dezember 1920, StGBI 330/1920.

20 ErlRV 488 BlgNR 1. GP, Anlage 1, 15 (zum ATG 1922).

21 Pfaundler, Finanzausgleich (1931) 420 f.

22 Pernthaler, Finanzverfassung 112.

23 AB 991 BlgKNV, 4 (zum B-VG 1920).

24 Bundes-Verfassungsgesetz, StGBI 450/1920 = BGBl 1/1920.

25 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 9 („gewisse allgemeine Grundlinien einer Finanzverfassung“).

(Grundsätze aus Gründen der volkswirtschaftlichen Rücksichten und zur Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen).<sup>26</sup> Art 13 B-VG übertrug in Abs 1 dem Bund „die Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich der Regelung, welche Abgaben dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zustehen, der Regelung der Anteilnahme der Länder und der Gemeinden an den Einnahmen des Bundes und der Regelung der Beiträge und Zuschüsse aus Bundesmitteln zu den Ausgaben der Länder und der Gemeinden“; Abs 2 normierte eine analoge Zuständigkeit der Länder im Verhältnis zu den Gemeinden. Der Wirksamkeitsbeginn dieser Bestimmungen wurde jedoch durch § 42 ÜG<sup>27</sup> bis zu jenem Zeitpunkt aufgeschoben, in dem – neben dem Verfassungsgesetz über den Wirkungsbereich auf dem Gebiet des Schulwesens und dem Verfassungsgesetz über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern – auch „das Verfassungsgesetz des Bundes über die finanzielle Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den Ländern, beziehungsweise den Gemeinden“ in Geltung getreten ist. Die eigentliche Finanzverfassung sollte damit erst durch ein zu erlassendes Verfassungsgesetz geschaffen werden.<sup>28</sup>

Die Erlassung eines solchen Verfassungsgesetzes erwies sich jedoch bereits 1921 aufgrund der Finanznot nicht nur des Bundes, sondern auch der Länder und zahlreicher Gemeinden als „außerordentlich dringlich“, hatte sich doch einerseits nach dem Ersten Weltkrieg die finanzielle Situation von Bund, Ländern und Gemeinden „fortgesetzt verschlechtert“, was eine Neuordnung notwendig machte, „um die Wirtschaften der Länder und Gemeinden aufrecht zu erhalten“; zudem drängte die Finanznot die Länder und Gemeinden zu einer Erhöhung und Neugestaltung ihrer Steuern, worin „eine ernste Gefahr für die Volkswirtschaft einerseits, für die Bundesfinanzen andererseits“ erblickt wurde. Überdies widerstritten manche abgabenpolitische Bestrebungen der Länder und Gemeinden „dem Geiste der Verfassung, wie er sich vor allem deutlich in Artikel 4 des Bundes-Verfassungsgesetzes, der vom einheitlichen Wirtschaftsgebiete handelt, und in Artikel 11, Absatz 1, Z. 4, ausprägt“.<sup>29</sup>

---

26 Die beiden erstgenannten Bestimmungen sind noch geltendes Recht, während die letztgenannte zunächst durch die Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 268/1925, zu Z 3 wurde und als solche gemäß der Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 329/1929, entfallen ist.

27 Übergangsgesetz 1920, StGBI 451/1920 = BGBl 2/1920.

28 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 9.

29 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10.

Eine Ordnung brachte das Finanz-Verfassungsgesetz vom 3. März 1922.<sup>30</sup> Die Auseinandersetzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sollte jedoch nur einen vorläufigen Charakter haben: Solange nämlich „die beiden außer dem Finanz-Verfassungsgesetz in § 42 des Übergangsgesetzes vorgesehenen Verfassungsgesetze nicht erlassen sind, solange die Schulverfassung nicht erlassen ist und die Kosten der Landesregierungen vom Bunde bestritten werden, solange also die Abgrenzung der Verwaltung und Ausgabenzuständigkeit nicht in ihren Grundzügen feststeht, kann auch das Einnahmenwesen keine endgültige Regelung erfahren“.<sup>31</sup>

Das F-VG 1922 beschränkte sich daher auf die „Regelung einiger, allerdings sehr wichtiger Kapitel der Finanzverfassung, das Abgabewesen einschließlich der Einnahmenbeteiligung, die Beteiligung des Bundes an Ausgaben der Länder und Gemeinden und das Kreditwesen der Länder und Gemeinden“,<sup>32</sup> während es „Einzelbestimmungen, deren Wert mit Rücksicht auf die raschen Veränderungen im wirtschaftlichen Leben doch nur ein labiler sein könnte, möglichst zu vermeiden habe“.<sup>33</sup> Die Zweiteilung des Rechtsstoffes war somit schon in der Ersten Republik dadurch angelegt, dass ein „Durchführungsgesetz“ – das am selben Tag wie das F-VG 1922 erlassene Abgabenteilungsgesetz 1922 (ATG 1922)<sup>34</sup> – die konkrete Regelung enthalten sollte, „wie sie sich unter den gegenwärtigen Umständen, angepaßt der gegenwärtigen Abgabengesetzgebung und der gegenwärtigen Verteilung des Ausgabewesens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als erforderlich erweist“.<sup>35</sup> Begründet mit der kriegsbedingten Krisensituation des Staates und der Volkswirtschaft legte das F-VG 1922 auch den Grundstein für ein massives Übergewicht des Bundes und „einen ungenügenden Ausbau der Steuerhoheit der Länder und Gemeinden“,<sup>36</sup> indem Zuschlags-

---

30 BGBl 124/1922. Dieses war am 10. März 1922 in Kraft getreten. Schon vor dem Wirksamkeitsbeginn des F-VG 1922 war im Bundesgesetz über einige Bestimmungen zur vorläufigen Ordnung des finanziellen Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, BGBl 646/1921 (IA 601 AB 604 BlgNR 1. GP) („Novembergesetz 1921“), vorgesehen worden, dass der BMF „bis zum Wirksamkeitsbeginn des zu schaffenden vorläufigen Bundes-Finanzverfassungsgesetzes den Ländern, Bezirken und Gemeinden Vorschüsse auf die gemäß diesem Bundes-Finanzverfassungsgesetze ihnen zukommende Abgabenertragsanteile zu gewähren“ hatte, wobei die Regelung des Ausmaßes dieser Vorschüsse einer Verordnung vorbehalten war (erlassen als Verordnung des BMF, BGBl 715/1921).

31 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10 (zum F-VG 1922).

32 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10 (zum F-VG 1922).

33 AB 780 BlgNR 1. GP, 2.

34 BGBl 125/1922.

35 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 10 (zum F-VG 1922).

36 Siehe zu diesen Bedenken ErlRV 488 BlgNR 1. GP, 13 (zum ATG 1922).

rechte der Länder (Gemeinden) beseitigt wurden, ein Zuschlagsverbot für die direkten Personensteuern des Bundes angeordnet und ein Verzicht der Länder (Gemeinden) auf wichtige selbständige Abgabenrechte (insbesondere Alkohol- und Getränkeabgaben) durchgesetzt wurde.<sup>37</sup> Im Gegenzug erfolgte jedoch eine elastische Beteiligung an den ertragskräftigen Bundesabgaben.<sup>38</sup> Diese gemeinschaftlichen Abgaben waren dabei – „dem Wesen des Bundesstaates“ entsprechend – dazu angetan, „die bisherigen festen Dotationen der Länder und Gemeinden zu ersetzen“.<sup>39</sup> Als Gegengewicht zur Kompetenzhoheit des einfachen Bundesgesetzgebers im F-VG 1922 waren neben den selbständigen Besteuerungsrechten der Länder und Gemeinden Schutzbestimmungen zu Gunsten der Länder und Gemeinden gegen Einnahmenschmälerungen durch den Bundesgesetzgeber, gegen übermäßige Belastung und gegen Steueränderungen bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben vorgesehen.<sup>40</sup> Auch nach der Bundes-Verfassungsnovelle 1925<sup>41</sup> und dessen Neuregelung des Art 13 B-VG blieb das F-VG 1922 und das – mehrfach novellierte, letztlich von 1922 bis 1934 geltende – ATG 1922 Grundlage des Finanzverfassungsrechts der Ersten Republik.<sup>42</sup>

Eine Neuordnung des Finanzverfassungsrechts erfolgte sodann – unter weitgehendem Wegfall der föderalistischen Schutzbestimmungen des F-VG 1922 – durch das ständestaatliche F-VG 1934,<sup>43</sup> die einfachgesetzliche Durchführung erfolgte von 1. Jänner 1935 bis zum 31. Dezember 1937 durch das ATG 1934,<sup>44</sup> das ab 1. Jänner 1938 vom ATG 1938<sup>45</sup> abgelöst wurde. Am verbundenen Steuersystem wurde dabei aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung uneingeschränkt festgehalten, zumal sich die Einrichtung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben „trotz mancher ihrer anhafteten Mängel während der nunmehr 15-jährigen Dauer ihres Bestandes im allgemeinen gut bewährt“ habe und „die mit ihr verbundene Einheitlichkeit der Besteuerung im ganzen Bundesge-

---

37 *Pernthaler*, Finanzverfassung 112 f; siehe auch ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 15 ff (zum F-VG 1922).

38 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 12; siehe für einen rechtshistorischen Rückblick auch ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948).

39 ErlRV 487 BlgNR 1. GP, 11 f.

40 Dazu umfassend auch AB 54 BlgNR 4. GP, 8 f (zum FAG 1931).

41 Siehe § 7 der Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 268/1925.

42 Für Details, auch zu den verschiedenen Novellen siehe *Kofler*, § 1 F-VG Rz 8.

43 BGBl 150/1934, sodann novelliert durch BGBl 391/1937.

44 BGBl 306/1934 idF BGBl 110/1937 (ATG-Novelle 1937), wiederverlautbart durch BGBl 120/1937.

45 BGBl 400/1937 idF BGBl 7/1938 (DFB).

biet für die manchen Gefahren ausgesetzte Volkswirtschaft von großem Wert war“.<sup>46</sup>

Mit der Besetzung Österreichs trat an die Stelle dieser Regelungen das seit dem „Neuaufbaugesetz“<sup>47</sup> streng einheitsstaatliche reichsdeutsche Recht.<sup>48</sup> In den Jahren 1938 und 1939 wurde dementsprechend das gesamte österreichische Finanzverfassungs- und Finanzausgleichsrecht beseitigt. In der Finanzordnung des „Großdeutschen Reiches“ wurde den Ländern im Ergebnis die Finanzhoheit entzogen. Demgegenüber wurden die Gemeinden gestärkt, zumal durch die Realsteuerreform<sup>49</sup> die zuvor „wichtigsten Landes- und Gemeindeabgaben im Zusammenhang mit der Einführung der reichsrechtlichen Grundsteuer und der Gewerbesteuer beseitigt, die zu Gauen gewordenen Länder aller steuerlicher Hoheitsrechte beraubt und das ganze autonome Abgabewesen bei den Gemeinden konzentriert“ wurden, „denen vor allem die Grundsteuer und die neu eingeführte Gewerbesteuer zur Gänze überlassen wurden“.<sup>50</sup> Die Neuregelung des Finanzausgleichs mündete in die Finanzausgleichs-Verordnung 1944<sup>51</sup> und beruhte auf mehreren, nachfolgend zum Teil auch in das Recht der Zweiten Republik übernommenen Systemgrundsätzen, die vor allem in einer reichsrechtlichen Regelung der Steuergesetze einschließlich der Gemeindeabgaben (Realsteuern), in Finanzausweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen und in zweckgebundenen Zuschüssen und Beiträgen an nachgeordnete Verbände aus Reichsmitteln bestanden.<sup>52</sup> Daneben ermöglichte die „sehr reichliche Ausstattung der Gemeinden mit steuerlichen Einnahmen“ die Möglichkeit, „sowohl die Landkreise als auch die Gauen im Wege der Umlegung ihres anderweitig nicht gedeckten Bedarfs einen Teil der steuerlichen Einnahmen der Gemeinden an sich ziehen zu lassen“;<sup>53</sup> diese „Reichsgaumuilage“ war auch der Vorläufer der heutigen Landesumlage.

---

46 RV 155/Gu Blg 6 (zum ATG 1938).

47 Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934, dRGI 1934 I 75.

48 Dazu zB *Pfaundler*, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58 (1958) 2.

49 Siehe insbesondere Abschnitt II §§ 26 f des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen, dRGI I 1936, 961.

50 ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948); zur Entwicklung ausführlich *Pagenkopf*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat (1981) 131 ff.

51 Finanzausgleichs-Verordnung, dRGI 1944 I 282.

52 Dazu *Pernthaler*, Finanzverfassung 115 f; siehe auch ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948).

53 ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 6 (zum FAG 1948).

Das auch heute geltende Finanzverfassungssystem der Zweiten Republik ist letztlich eine Synthese der verschiedenen historischen Einflüsse. Im Jahr 1945 war zunächst mit dem materiellen deutschen Steuerrecht auch das System des deutschen einheitsstaatlichen Finanzausgleichs übernommen worden.<sup>54</sup> Mit dem am 1. Mai 1945 ausgegebenen Bundesgesetzblatt wurden nach der Wiedererlangung der Selbständigkeit durch das V-ÜG<sup>55</sup> auch das F-VG 1922 in seiner als F-VG 1931<sup>56</sup> wiederverlautbarten Fassung „wieder in Wirksamkeit gesetzt“.<sup>57</sup> Diese Wiederinkraftsetzung des F-VG 1931 blieb freilich im Wesentlichen wirkungslos, fehlte es doch – wegen der von vornherein bis 1940 beschränkten Geltungsdauer des ATG 1938 – an einer einfachgesetzlichen Ausführungsgesetzgebung.<sup>58</sup> Zumal aufgrund der „Unsicherheit der Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse“ und „mit Rücksicht auf die voneinander unabhängig verwalteten Besatzungszonen“ eine Neuregelung der „finanziellen Auseinandersetzung zwischen dem Staat und den übrigen Gebietskörperschaften“ nach der Befreiung Österreichs undenkbar erschien, wurde daher 1945 zunächst in den einzelnen Besatzungszonen an der früheren deutschrechtlichen Regelung des Finanzausgleichs in mehr oder minder weitgehendem Umfang festgehalten.<sup>59</sup> Der Vorschlag für ein Finanzausgleichs-Übergangsgesetz 1946<sup>60</sup> unternahm den Versuch, eine Übergangslösung für die Jahre 1946 und 1947 zu schaffen, hat jedoch letztlich keine parlamentarische Erledigung erfahren;<sup>61</sup> im Einvernehmen mit den Ländern wurde dieser Entwurf jedoch ab 1. Jänner 1946 „tatsächlich gehandhabt“<sup>62</sup> und durch § 15 Abs 2 FAG 1948<sup>63</sup> auch nachträglich gesetzlich sanktioniert.<sup>64</sup> Erst nach der „Wiederherstellung der Einheit des Staates“ und aufgrund des Umstandes, „daß dormalen doch schon ein gewisser Überblick über den Finanzbedarf aller Gebietskörperschaften und die Möglichkeiten

---

54 StGBI 12/1945.

55 Verfassungs-Überleitungsgesetz (V-ÜG), StGBI 4/1945.

56 Verordnung der Bundesregierung vom 13. Februar 1931, betreffend die Wiederverlautbarung des Finanz-Verfassungsgesetzes, BGBl 61/1931.

57 Siehe auch ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5. Die ständestaatliche Finanzverfassung von 1934 wurde durch Art 3 Z 1 V-ÜG ausdrücklich aufgehoben.

58 Siehe auch ErlRV 99 BlgNR 5. GP, 4 (zum Entwurf eines FA-ÜG 1946), und VfSlg 2132/1951.

59 ErlRV 510 BlgNR 5. GP 4 (zum F-VG 1948); ErlRV 511 BlgNR V. GP 6 (zum FAG 1948).

60 RV für ein Finanzausgleichs-Übergangsgesetz 1946 (FA-ÜG 1946), ErlRV 99 BlgNR 5. GP.

61 ErlRV 511 BlgNR 5. GP, 10 (zum FAG 1948).

62 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 4 (zum F-VG 1948).

63 Finanzausgleichsgesetz 1948 (FAG 1948), BGBl 46/1948.

64 VfSlg 2132/1951; siehe auch ErlRV 511 BlgNR V. GP 10 (zum FAG 1948).

seiner Bedeckung gegeben ist“, wurde für die Zeit ab 1948 der Versuch einer Neuordnung unternommen.<sup>65</sup>

Basierend auf den Erfahrungen der Ersten Republik sollte der Finanzausgleich wieder durch zwei Gesetze geregelt werden:

„[E]in Finanz-Verfassungsgesetz, das im wesentlichen dazu bestimmt ist, die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Finanzwesens abzugrenzen, und ein einfaches Bundesgesetz, das gewissermaßen als Ausführungsgesetz zum Finanz-Verfassungsgesetz die tatsächliche Ausgestaltung der finanziellen Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften zu enthalten hätte“.<sup>66</sup>

Diese Regelung erfolgte durch das F-VG 1948<sup>67</sup> einerseits und durch das FAG 1948<sup>68</sup> andererseits. Das F-VG 1948 baut solcherart zwar formal auf dem F-VG 1931 auf, übernahm jedoch inhaltlich das im ständestaatlichen F-VG 1934 vorhandene massive Übergewicht des Bundes unter Entfall der Schutzbestimmungen zu Gunsten der Länder und Gemeinden<sup>69</sup> und orientierte sich auch an den – aus der reichsdeutschen Finanzordnung bekannten und in der Finanzausgleichs-Verordnung 1944<sup>70</sup> prononcierten – Konzepten der Gewährung von Finanzzuweisungen in Form von Schlüssel- und Bedarfszuweisungen sowie von zweckgebundenen Finanzzuschüssen und der Umlagenfinanzierung.<sup>71</sup> Hinzu traten erstmals Regelungen zur Vereinheitlichung des Haushaltswesens, der Finanzstatistik und des Kreditwesens aller Gebietskörperschaften. Die vielfach aus föderalistischer Sicht kritisierte Unitarisierung der „ausstrifizierten“ Finanzordnung unter Rücknahme der „föderalistischen Errungenschaften der Finanzverfassung 1931“<sup>72</sup> erfuhr in den Finanzausgleichsgesetzen sodann eine Milderung durch die praktische Verteilung der Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften.<sup>73</sup> Die

---

65 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 4 (zum F-VG 1948).

66 ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5 (zum F-VG 1948).

67 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948), BGBl 45/1948.

68 Finanzausgleichsgesetz 1948 (FAG 1948), BGBl 46/1948.

69 Dazu *Pernthaler*, Finanzverfassung 117.

70 DRGBl 1944 I 282.

71 Siehe auch ErlRV 510 BlgNR 5. GP, 5 und 6 (zum F-VG 1948).

72 Dazu *Pernthaler*, Finanzverfassung 118, und zur föderalistischen Kritik zB *Kofler*, § 1 F-VG Rz 14.

73 So ist zB durch das FAG 1959 der „Vorzugsanteil des Bundes“ an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (zB § 14 FAG 1956, BGBl 153/1955) entfallen (dazu ErlRV 637 BlgNR 8. GP, 11, zum FAG 1959).

Praxis der Zweiteilung des Rechtsstoffes wurde – unter bisweilen mehrfacher jährlicher Novellierung – auch im Geltungsbereich des F-VG 1948 beibehalten.<sup>74</sup>

Das Finanz-Verfassungsrecht erweist sich freilich als besonders stabile, reformresistente Materie, zumal die politische Dimension weitgehend in das Finanzausgleichsrecht (derzeit das mit Ende 2021 befristete FAG 2017<sup>75</sup>) verlagert ist. So hat das F-VG 1948 seit seinem Inkraft-Treten am 1. Jänner 1948 formal lediglich vier inhaltliche Novellierungen erfahren:<sup>76</sup> Diese betrafen die zulässigen Abgabentypen in § 6 Abs 2 F-VG (F-VG-Novelle 1988<sup>77</sup>), die Bundeskompetenz zur Regelung der Kommunalsteuer in § 7 Abs 3 F-VG und die Novellierung der Regelung des Kreditwesens in § 14 F-VG (StRefG 1993<sup>78</sup>), die Schaffung der kompetenzrechtlichen Grundlage für einheitliche allgemeine Bestimmungen und das Abgabenvorfahrensrecht in § 7 Abs 6 F-VG (F-VG-Novelle 2007<sup>79</sup>) sowie die Eingliederung mehrerer fugitiver Verfassungsbestimmungen in das F-VG und verschiedener weiterer Anpassungen (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012<sup>80</sup>). Eine wesentliche inhaltliche Modifikation der Kostentragungsregelung des § 2 F-VG wurde überdies durch die Einführung des sogenannten Konsultationsmechanismus<sup>81</sup> herbeigeführt, der vor der Erlassung rechtssetzender Maßnahmen ein Einvernehmen über die Tragung der zusätzlich verursachten Kosten herbeiführen soll. Bisweilen waren aber auch in den Finanzausgleichsgesetzen Verfassungsbestimmungen enthalten (zB zu den Wiener Randgemeinden,<sup>82</sup> zur Absicherung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels<sup>83</sup> sowie zum „Studioprinzip“ bei Ankündigungsabgaben<sup>84</sup>).<sup>85</sup>

---

74 Siehe zur Geschichte des Finanzausgleichs in der Zweiten Republik etwa *Hüttner/Griebler/Huemer*, Geschichte und Auswirkungen des Finanzausgleichs in der Zweiten Republik, in: Bauer (Hg), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch (2008) 52 (52 ff).

75 BGBl I 116/2016 idgF.

76 Ausführlich *Kofler*, § 1 F-VG Rz 11.

77 BGBl 686/1988.

78 BGBl 818/1993.

79 BGBl I 103/2007.

80 BGBl I 51/2012.

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

82 Art II § 3 der FAG-Novelle BGBl 693/1991.

83 ZB § 8 Abs 4 FAG 1993, BGBl 30/1993.

84 § 15a FAG 1997 idF der Novelle 2000, BGBl I 30/2000.

85 Siehe für einen detaillierten Überblick *Kofler*, § 1 F-VG Rz 13.

Zu erwähnen ist schließlich, dass der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union mit 1. Jänner 1995 auf dem Gebiet der Finanzverfassung nur schwache Spuren hinterlassen hat.<sup>86</sup> Mittelbar haben vor allem die unionsrechtlichen Regelungen über die Haushaltsdisziplin Auswirkungen gehabt: Basierend auf einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung<sup>87</sup> haben der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund namens der Gemeinden mit dem Bund und den Ländern 1998 durch den „Österreichischen Stabilitätspakt“ (ÖStP) eine Vereinbarung über eine gemeinsame Haushaltskoordinierung und Aufteilung allfälliger Sanktionslasten abgeschlossen,<sup>88</sup> die nachfolgend mehrfach (zuletzt 2012<sup>89</sup>) erneuert und modifiziert wurde.<sup>90</sup> Der jeweilige Stabilitätspakt wies in der Vergangenheit (bis zum FAG 2017) zugleich enge Bezüge zum Finanzausgleich auf, hingen doch die finanzausgleichsrechtliche Verteilung der Besteuerungsrechte und die Höhe der Ertragsanteile und Transfers untrennbar mit der Höhe der Beiträge der Länder nach dem Stabilitätspakt zusammen.<sup>91</sup>

---

86 Dazu mwN *Kofler*, § 1 F-VG Rz 12.

87 Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl I 61/1998.

88 Österreichischer Stabilitätspakt, BGBl I 101/1999; dazu VfSlg 16.457/2002.

89 Österreichischer Stabilitätspakt 2012, BGBl I 30/2013. Ausführlich zum Stabilitätspakt 2012 und dessen „Schuldenbremse“ *Mohr*, *Der Finanzausgleich 2008 bis 2013 aus der Sicht der Länder*, ÖHW 2008, 185 (185 ff); *Lödl/Matzinger/Zimmer*, *Europarechtliche Rechtsetzungen zur Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten und deren Umsetzung in Österreich*, ÖHW 2012, 16 (26 ff).

90 Zur Vereinheitlichung der in § 13 ÖStP 2012 vorgesehenen Systeme für Haftungsobergrenzen siehe die Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden – HOG – Vereinbarung, BGBl I 134/2017, und dazu etwa die Analyse des Budgetdienstes, *Finanzausgleich 2017 bis 2021* (November 2016) 27 f.

91 Dementsprechend sicherte sich der Bund etwa in § 24 Abs 9 FAG 2008 (BGBl I 103/2007) durch eine mögliche Kürzung der Ertragsanteile der Länder an gemeinschaftlichen Bundesabgaben für den Fall eines Abrückens der Länder vom vereinbarten Stabilitätspakt (Nichtteilnahme am Stabilitätspakt) ab. Kritisch dazu *Gamper*, *Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleichsgerechtigkeit*, JRP 2002, 240 (249 f); *dies*, *Der Österreich-Konvent: Die Reform der Finanzverfassung*, in: *Bußjäger/Hrbek* (Hg), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich* (2005) 26 (29 f). Zum Ganzen *Kofler*, § 1 F-VG Rz 12 mwN.