

Bericht

des

Finanz- und Budgetausschusses

über

- I. die Vorlage der Bundesregierung (487 der Beilagen), betreffend ein Bundesverfassungsgesetz über die vorläufige Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bunde, den Ländern und den Gemeinden (vorläufiges Finanzverfassungsgesetz);
- II. die Vorlage der Bundesregierung (488 der Beilagen), betreffend ein Bundesgesetz zur Durchführung des Bundesverfassungsgesetzes über die vorläufige Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bunde, den Ländern und den Gemeinden, und
- III. den Antrag des Finanz- und Budgetausschusses auf ein Bundesgesetz, betreffend die Gewährung von Zuschüssen der Monopolbetriebe des Bundes an Gemeinden und die vorläufige Übernahme der Fürsorgeabgabe (Abgabe von Gehalts- und Lohnbezüge) auf Unternehmungen des Bundes.

Unter den drei Verfassungsgesetzen, durch deren Schaffung das Inkrafttreten der Kompetenzartikel der Bundesverfassung gemäß § 42 des Verfassungsübergangsgesetzes bedingt ist, befindet sich auch das Verfassungsgesetz des Bundes über die finanzielle Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den Ländern, beziehungsweise den Gemeinden. Die Notwendigkeit der inneren Konsolidierung drängt dazu, die fehlenden Voraussetzungen zu schaffen, damit die Artikel 10 bis 13 der Bundesverfassung möglichst bald in Kraft treten können. Ein mindestens ebenso starker Antrieb zur gesetzlichen Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) entstand in der steigenden Finanznot der Länder und zahlreicher Gemeinden. Die Ziffern der Erfordernisse in den Vorausschlägen der einzelnen Länder kletterten mit unheimlicher Schnelligkeit in die Höhe, während die Ziffern der Bedeckung nicht das gleiche Tempo einhielten, vielfach nicht einhalten konnten. Wiederholt sah sich die Bundesfinanzverwaltung genötigt, den Ländern und Gemeinden in außerordentlicher Weise zu Hilfe zu kommen.

Die zahlenmäßig bedeutsamste unter diesen Hilfeleistungen ist zweifellos die Gewährung eines Bundeszuschusses zum Personalaufwande der Länder und Landeshauptstädte. Nur zeitweilig durch Gesetz gedeckt, ist dieser Zuschuß längst in Milliardenziffern hineingewachsen. Den anderen Gemeinden wurde vor allem im Wege der einmaligen Dotation und später von verzinslichen und unverzinslichen Darlehen aus Bundesmitteln Unterstützungen gewährt. Auch die Summe dieser Darlehen beträgt bereits Milliarden. Alle diese Mittel haben überwiegend provisorischen Charakter und wären als dauernde Einrichtung nicht unbedenklich. Auch aus diesem Grunde ergab sich die Notwendigkeit einer gründlichen und umfassenden gesetzlichen Regelung, welche die Finanzhoheit des Bundes gegenüber den konkurrierenden Rechten der Länder und gegenüber den finanziellen Lebensfragen der Gemeinden abgrenzt. Im Vorjahre brachte die Bundesregierung zwei Vorlagen, betreffend ein Bundesverfassungsgesetz und ein Durchführungsgesetz zur Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bunde und den Ländern (Gemeinden) im Nationalrat ein.

Der Finanz- und Budgetausschuß wählte zur Durchberatung der beiden Regierungsvorlagen einen Unterausschuß, bestehend aus den Abgeordneten Dr. Clessin, Dr. Danneberg, Dr. Michael Mayr, Dr. Namel, Scheibin, Schmitz und Seib. Der Unterausschuß hielt seine erste Sitzung am 20. November 1921 ab und beriet die beiden Regierungsvorlagen in insgesamt acht Sitzungen. Diese Tätigkeit des Unterausschusses wurde durch eine sehr große Zahl von eingehenden, wenn auch in formloser Weise abgehaltenen Besprechungen der mit der Materie befaßten Abgeordneten ergänzt, so daß die mehr als drei Monate seit dem ersten Zusammentritt des Unterausschusses bis zur Verhandlung im Hause mit einer überaus gründlichen Durcharbeitung der schwierigen Fragen ausgefüllt waren. Die Öffentlichkeit wurde mehrmals durch amtliche Berichte auf dem laufenden gehalten.

I.

Das Finanzverfassungsgesetz.

Bei der Beratung des Finanzverfassungsgesetzes ließ sich der Ausschuß vor allem von dem Grundsatz leiten, daß ein Verfassungsgesetz sich auf die grundsätzliche Regelung zu beschränken und Einzelbestimmungen, deren Wert mit Rücksicht auf die raschen Veränderungen im wirtschaftlichen Leben doch nur ein labiler sein könnte, möglichst zu vermeiden habe. Auf diese Erwägung ist besonders die Streichung des Kataloges von Gemeindeabgaben in § 7, Absatz 3, zurückzuführen; dieser Katalog fand einen besseren Platz im Durchführungsgesetze. Das Verfassungsgesetz unterscheidet einerseits ausschließliche Bundesabgaben, die nur für Bundeszwecke erhoben, nur durch die Bundesgesetzgebung geregelt und durch gleichartige Abgaben oder Zuschläge der Länder (Gemeinden) nicht konkurrenziert werden dürfen, einerseits, ausschließliche Landes(Gemeinde)abgaben andererseits.

Zwischen diesen beiden Gruppen befinden sich die zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben, die man wiederum hauptsächlich unterscheidet in gemeinschaftliche Zuschlagsabgaben und gleichartige Abgaben. Bei den Zuschlagsabgaben wurde erwogen, wer das Ausmaß der Stammabgabe zu bestimmen habe. Die Regierungsvorlage hatte dieses Recht der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Der Ausschuß strich diese Bestimmung, so daß nunmehr die Festsetzung der Stammabgabe Sache der Landesgesetzgebung ist. Im gleichen Paragraphen wurde ein Zusatz zum Absatz c hinzugefügt, der die Einhebung von Landes(Gemeinde)tagen und -gebühren, die mit den Bundesstempel- und Rechtsgebühren konkurrieren, auf dem Gebiete der mittelbaren Bundesverwaltung der Länder und des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinden ausschließen soll. Eine solche Bervielfältigung der Gebühren und Taxen, die nebeneinander gefordert werden, bedeutet nicht nur eine außerordentliche Belästigung des Publikums, die Einhebung solcher Abgaben ist vielmehr schon nach dem gegenwärtigen Rechtszustande hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit zweifelhaft, namentlich dann, wenn eine durch die Bundesgesetzgebung dem Landeshauptmann oder der Gemeinde übertragene Aufgabe von der vorherigen Entrichtung solcher Abgaben abhängig gemacht wird.

Eine sehr eingehende Beratung fand der § 6, der die Kompetenz der Bundesgesetzgebung gegenüber den Ländern abgrenzt. Der Zusatz in Absatz 1 dient als verfassungsmäßige Grundlage für die Bestimmungen des § 2, Absatz 6, des Abgabenteilungsgesetzes. Ebenso ist der Zusatz zu lit. b des Absatzes 2 die Grundlage für das der Landesgesetzlichen Regelung der Länder vorhergehende Grundsatzgesetz des Bundes, das in § 6 des Durchführungsgesetzes vorgesehen ist. Die neuen Absätze 4 und 5 dienen dem Bestreben, der Bundesgesetzgebung Rücksichten auf die finanziellen Verhältnisse der Länder und Gemeinden aufzuerlegen. Der neue Absatz 5 gewährt unter Umständen den Ländern oder Gemeinden sogar einen Schadenersatzanspruch gegenüber dem Bunde. Die neue Fassung des Absatzes 4 wird im folgenden § 7 auch auf das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden angewendet.

Der Absatz 3 dieses Paragraphen sichert in der Fassung des Ausschusses den Gemeinden ein Mindestmaß selbständigen Beschlußrechtes hinsichtlich der Umlagen sowohl wie (im Abgabenteilungsgesetz) auch einiger Abgaben. Der Absatz 4 des § 7 erweckte in der Fassung der Regierungsvorlage Bedenken, so daß der Ausschuß es vorzog, die Fassung dieses Absatzes dem Wortlaute des Artikels 4 des Bundesverfassungsgesetzes möglichst genau anzupassen.

Vollständig neue Wege ging der Ausschuß bei der Lösung der Frage, welche Möglichkeit zur Austragung eines Konfliktes zwischen dem Bund und einem Lande, wenn der Landtag seinen Beschluß wiederholt, gegeben sein soll. Während die Regierungsvorlage vorschlug, das Inkrafttreten eines solchen Landesgesetzes von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen, entschied sich der Ausschuß für die Schaffung eines gleichmäßig vom Nationalrat und Bundesrat zu beschließenden ständigen Ausschusses, der aus 26 Mitgliedern bestehen soll. Der Absatz 7 der Regierungsvorlage wurde der größeren Deutlichkeit halber in drei Absätze (7 bis 9) aufgelöst.

Einem wiederholt vorgebrachten Wunsche der Länder (Gemeinden) nach Einräumung eines angemessenen Einflusses auf die Bemessung gemeinschaftlicher Abgaben wurde durch einen Zusatz zu § 8, Absatz 1, Rechnung getragen. Im selben Paragraphen wurde der Anspruch des Bundes auf die Vergütung für die Bemessung und Einhebung der Landes(Gemeinde)zuschläge auf drei Prozent des reinen Zuschlagsertrages festgesetzt. Der Absatz 3 desselben Paragraphen erhielt einen Zusatz, der es der Bundesgesetzgebung anheim stellt, im Falle der Überlassung bisheriger Bundesabgaben an die Länder (Gemeinden) für die Übergangszeit bis zur landesgesetzlichen Regelung die Bemessung und Einhebung durch Bundesorgane gegen Entschädigung vorzusehen.

§ 10 erhielt den Zusatz, daß Beitragsleistungen des Bundes zu Ausgaben von Ländern (Gemeinden) an Bedingungen hinsichtlich der Finanzpolitik der betroffenen Länder (Gemeinden) gebunden werden können. Hierin liegt die verfassungsrechtliche Deckung vor allem für die Bestimmungen des Absatzes 7 des § 11 des Abgabenteilungsgesetzes.

Die §§ 11 und 12 der Regierungsvorlage wurden vom Ausschusse auf das geltende Recht im wesentlichen zurückgeführt und die darüber hinausgehenden Bestimmungen gestrichen.

II.

Das Abgabenteilungsgesetz.

Der Ausschuss sah sich hier vor der schwierigen Aufgabe, die finanziellen Notwendigkeiten und Interessen des Bundes einerseits, der Länder (Gemeinden) andererseits gegeneinander abzuwägen und möglichst zur Deckung zu bringen. Dem Geiste der Bundesverfassung entsprechend wurde darauf geachtet, auch den Eindruck zu vermeiden, als ob durch eine finanzrechtliche Gleichstellung der Gemeinden mit den Ländern gegenüber dem Bunde und durch eine unmittelbare Verbindung der Gemeinden mit dem Bunde der bundesstaatliche Gedanke durchbrochen würde. Wenn der Ausschuss aus sachlichen und politischen Erwägungen sich dazu entschloß, bundesgesetzlich ein Mindestmaß von Finanzrechten der Gemeinden zu verschreiben, so ging er dabei nicht über die Linie hinaus, die im Bundes-Verfassungsgesetz hinsichtlich der Regelung politischer Fragen der Gemeinden (Gemeindevahlrecht) eingehalten worden ist.

Im einzelnen ist zu diesem Gesetze folgendes zu bemerken:

Den ausschließlichen Bundesabgaben (§ 1) wurde die Börsenbesuchsabgabe beigelegt.

Im § 2, beziehungsweise §§ 4 und 5 wurde eine Gruppe von wichtigen Abgaben, die der Realsteuern zu ausschließlichen Landes(Gemeinde)abgaben umgewandelt, deren Regelung nach der Erlassung des grundsätzlichen Bundesgesetzes an die Landtage übergeht. Die Personalsteuern jedoch und die Getränkeabgaben werden zuschlagsfrei erklärt, die Bundeszuschläge zu den Erwerbssteuern erhöht und der Ertrag dieser Steuern vom Bunde mit den Ländern (Gemeinden) geteilt. Durch diese Regelung werden einerseits jene Steuern, die vor allem auf der städtisch-industriellen Produktion lasten, aus dem bisherigen Umlagensystem herausgehoben und dadurch ermöglicht, daß diese Steuern den Produktionsverhältnissen besser angepaßt und entwicklungsfähiger gemacht werden; andererseits werden die ausbaufähigen Getränkeabgaben von der Konkurrenz durch Länder und Gemeinden befreit und der Bundesgesetzgebung unterstellt.

Da auf Grund des Gesetzes vom 10. November 1921, beziehungsweise der diesem Gesetze folgenden Verordnung des Bundesfinanzministers Vorschüsse auf die Steuerertragsanteile, welche die Länder (Gemeinden) nach der Regierungsvorlage (488 der Beilagen) zu erwarten hatten, bereits ausbezahlt worden sind, mußte für diese Zeit eine gesonderte Regelung vorgesehen werden, um die Abrechnung durchzuführen. Ein sofortiges Inkrafttreten der neuen Regelung im Sinne des Ausschussbeschlusses war ebenfalls nicht ratsam. Die Länder (Gemeinden) haben ihre Finanzpolitik bisher in bedeutendem Ausmaß auf das Umlagensystem gegründet. Da die Steuerbehörden kaum in der Lage wären, die auf Grund dieser Neuregelung nötigen Daten den Finanzverwaltungen der Länder (Gemeinden) rasch genug zu liefern, bestand die Gefahr, daß bei sofortigem Inkrafttreten des neuen Systems die Erstellung der Landes(Gemeinde)budgets für 1922 schier unüberwindlichen Schwierigkeiten begegnen mußte. Daher schlägt der Ausschuss vor, das heurige Jahr als Übergangszeit zu behandeln.

Während die Anteile der Länder (Gemeinden) an den Erträgen der direkten Steuern des Bundes nach dem Ertrage des eigenen Gebietes bemessen werden, mußte bei der Berechnung des Anteiles am Ertrage der drei großen Getränkeabgaben ein anderer Weg gesucht werden. Zwei Meinungen standen sich hier in schroffem Gegensatz gegenüber: Die eine forderte die ausschließliche Anwendung eines der Kriterien des Verbrauches folgenden Schlüssels, die andere hingegen verlangte die Aufteilung nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder. Der Ausschuss wählte einen Mittelweg, indem

er die Bevölkerungszahl der Verteilung des reinen Länderanteiles zugrunde legte, während für die Aufteilung des reinen Gemeindeanteiles ein Verteilungsschlüssel gefunden wurde, der die Gemeinden des ganzen Bundesgebietes nach ihrer Bevölkerungszahl in Größengruppen zusammenfaßt, die mit 500 Einwohnern beginnend in sechs Stufen mit den Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern endet und für jede Gruppe einen Multiplikator, beginnend mit 20 und endend mit 70, festsetzt. Gegenüber dem in der Regierungsvorlage vorgeschlagenen Schlüssel bringt der Ausschlußbeschluß den kleinen Gemeinden eine stärkere Berücksichtigung.

Schon durch das erwähnte vorläufige Gesetz vom 10. November 1921, war die besondere Erwerbsteuer von den Zuschlägen der Länder (Gemeinden) befreit und dafür der Bundeszuschlag entsprechend erhöht worden. Analog wird ab 1. Jänner 1923 die allgemeine Erwerbsteuer behandelt, indem von diesem Tage angefangen, diese Steuer sowohl von den bisherigen Landes(Gemeinde)umlagen als auch vom bisherigen außerordentlichen Bundeszuschlage befreit wird, an deren Stelle ein neuer einheitlicher Bundeszuschlag tritt, der nach sehr eingehenden Berechnungen unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit des Steuerobjektes mit 480 Prozent bemessen worden ist.

§ 7, Absatz 3, bringt den Gemeinden das schon weiter oben erwähnte Recht, durch Beschluß der Gemeindevertretung einige Abgaben in beschränktem Umfang einzuführen. Alle darüber hinausgehenden Abgaben sind durch die Landesgesetzgebung zu regeln.

Gegen den Wortlaut des § 8, der die Verteilung des Länderanteiles an dem bei der Holzausfuhr erzielten Valutagewinne betrifft, wendeten sich wiederholt die Vertreter der Länder Kärnten und Tirol, die sich durch die alleinige Berücksichtigung der nutzbaren Waldfläche geschädigt fühlen. Im Ausschusse beantragten die Abgeordneten Paulitsch, Dr. Michael Mayr und Dr. Ungerer eine Entschliebung, die der Ausschuß dem Nationalrat zur Annahme empfiehlt.

Einen großen Teil der Beratungen nahm die Frage des Bundesbeitrags zum Personalaufwand der Länder und Gemeinden in Anspruch. Auch hier standen sich lange Zeit gegensätzliche Anschauungen gegenüber, bis es gelang, einen mittleren Weg zu finden. Die vom Ausschusse gewählte Methode begründet einen Bundesbeitrag zum Personalaufwand, außer bei den Ländern und Landeshauptstädten, für folgende Gruppen von Gemeinden: Statutarstädte und Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern, Gemeinden mit über 10.000 bis 20.000 Einwohnern, ferner Gemeinden mit 5000 bis 10.000 Einwohnern, schließlich alle übrigen Gemeinden.

Die Gemeinden der letzten Gruppe erhalten jedoch nicht schlechtweg einen Anspruch auf den Bundeszuschuß, sondern müssen im Wege ihrer Landesregierung einen Antrag stellen, über den das Bundesfinanzministerium endgültig entscheidet. Bei der Beratung dieser Fragen wurden Feststellungen gemacht, die auf eine übermäßige Verbeamtung zahlreicher Gemeinden Schlüsse zulassen. So entfällt in den Landeshauptstädten durchschnittlich auf 130 Einwohner bereits ein Gemeindeangestellter; in den kleineren Gemeinden ist das Verhältnis, da diese die politische Verwaltung erster Instanz nicht zu führen haben, etwas günstiger, immerhin gibt es auch hier viele Gemeinden in denen auf 280 bis 300 Einwohner schon ein Gemeindeangestellter kommt. Nicht nur die Zahl der Gemeindeangestellten, sondern auch ihre Besoldung gibt vielfach zur Kritik Anlaß. Aus allen diesen Gründen empfiehlt der Ausschuß, auf eine Beseitigung dieser unbefriedigenden Verhältnisse in den Gemeinden zu dringen und schlägt unter anderem auch die Bildung einer eigenen Kommission zur Prüfung, ob die von diesem Gesetze für die Bewilligung des Bundesbeitrages an Länder und Gemeinden festgesetzten Bedingungen erfüllt sind, vor. Eine wichtige allgemeine Bedingung ist die Einführung einer vierprozentigen Fürsorge-(Lohn)abgabe.

Das System des Bundesbeitrages zum Personalaufwand der Länder (Gemeinden) wird in grundsätzlicher Hinsicht mit Recht herb kritisiert. Wenn es auch im Augenblick nicht einfach beseitigt werden kann, so soll es doch ehestens abgebaut werden. Der Ausschuß schlägt einen raschen, in den vier Jahren von 1923 bis Ende 1926 durchzuführenden Abbau vor. Im gleichen Zeitpunkt endet auch die Geltungsdauer der Steuerertragssteilungsbestimmungen des § 2.

Im Ausschusse der den Ländern einzuräumenden Bundeszuschüsse wurde gegenüber dem bisherigen Satze für Wien eine Veränderung dahin vorgenommen, daß der Bund künftig für den Personalaufwand des Landes Wien für die Lehrerschaft nicht mehr 70 Prozent, sondern wie bei allen anderen Ländern 50 Prozent beiträgt.

Die im Vorjahr und in den ersten Monaten dieses Jahres den Ländern und Landeshauptstädten überwiesenen Vorschüsse aus dem Titel des Bundesbeitrages zum Personalaufwand werden eingerechnet, während das Gesetz den anderen Gemeinden, die im Jahre 1921 zum gleichen Zwecke unverzinsliche Darlehen erhielten, die Rückzahlung derselben erläßt.

III.

Das Bundesbetriebs-Abgabengesetz.

Zu zahlreichen Gemeinden besteht ein wesentlicher, manchenorts sogar überwiegender Teil der Bevölkerung aus den Angestellten und Arbeitern (samt Familien) von Bundesbetrieben. Die Bundesbetriebe waren bisher dem steuerlichen Zugriff der Länder (Gemeinden) entzogen. Das neue Gesetz schafft nun hier Wandel, indem der Bund für die Monopolbetriebe (Tabak, Salz, Schieß- und Sprengmittel) Zuschüsse an die betreffenden Gemeinden gewährt, und anderseits sich verpflichtet, für die Angestellten (Arbeiter) der Industriewerke, der Montanbetriebe, der Forste und Domänen, der Bundesbahnen usw. die Leistung der Fürsorge(Lohn)abgabe zu übernehmen. Diese Regelung ist eine vorläufige und an die analoge Behandlung der Länder und Gemeinden gebunden.

Der Finanz- und Budgetausschuß stellt sodin den Antrag:

„Der Nationalrat wolle den angeschlossenen drei Gesetzentwürfen in der Fassung des Ausschusses die Zustimmung erteilen und die beigedruckte Entschliebung annehmen.“

/ I, II, III
/ IV.

Wien, 28. Februar 1922.

Dr. Renner,
Obmann.

Richard Schmitz,
Berichterstatler.