

# Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

---

Haushaltsrechtsreform:  
Potential und Nutzung

Finanzausgleich 2024 – 2028

Gemeinderelevante Rechtsprechung  
Änderungen beim  
Stabilitäts- und Wachstumspakt

**Schwerpunkt:**  
25 Jahre Konsultationsmechanismus

Literaturhinweise

---

# Inhaltsübersicht

<b>Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Wien):</b> Vorwort	Seite 01
<b>Univ.-Doz. Dr. Gerhard S t e g e r (Wien):</b> Haushaltsrechtsreform: Potential und Nutzung	Seite 03
<b>MMag. Dr. Florian S c h w e t z, LL.M. (Innsbruck):</b> Der Finanzausgleich ab 2024 – Ein Überblick über den Gang der Verhandlungen und die wesentlichen Ergebnisse	Seite 23
<b>MMag. Marco R o s s e g g e r (Wien):</b> Das Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2024 bis 2028 – Eine Einschätzung aus Sicht des Bundes	Seite 43
<b>RA Dr.<sup>in</sup> Ulrike H a f n e r (Graz):</b> Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden, Beispiele aus der zivil- und öffentlich-rechtlichen Judikatur	Seite 57
<b>Mag.<sup>a</sup> Caroline H a b e r f e l l n e r (Wien):</b> Nach den neuen Regeln spielen: Die reformierte wirt- schaftspolitische Steuerung der Europäischen Union	Seite 73
<b>Moritz Anton I b e s i c h, LL.M. (Wien), und</b> <b>Mag.<sup>a</sup> Katja Valerie K l e i n (Wien):</b> Die Novelle des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit	Seite 95

Univ.-Prof. Dr. Peter B u ß j ä g e r (Bludenz): „Was kostet ein Gesetz?“ und die Entstehung des Konsultationsmechanismus	Seite 113
MMag. Dr. Mathias E l l e r (Axams): Rechtliche Erkenntnisse aus 25 Jahren Konsultationsmechanismus	Seite 123
Univ.-Prof. Dr. Peter B u ß j ä g e r (Bludenz), und Univ.-Ass. Mag. <sup>a</sup> Julia O b e r d a n n e r (Innsbruck): Konsultationsmechanismus in Zahlen und Fakten 1999 – 2024	Seite 139
Univ.-Ass. Mag. <sup>a</sup> Julia O b e r d a n n e r (Innsbruck): 25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen	Seite 151
Autorenverzeichnis	Seite 163
Literaturhinweise	Seite 167
Über uns	Seite 177
Ihr Zugang zur ÖHW	Seite 179
Impressum	Seite 181



## Vorwort

Das Erscheinen unseres Schwerpunktheftes „Reformbedarf nach 10 Jahren neuem Haushaltsrecht des Bundes“ am 6. Dezember 2023 wurde von einem Referat von *Gerhard Steger* zum Potential der *Haushaltsrechtsreform* begleitet. Als „Vater“ der Haushaltsrechtsreform hat er ihre Konzeption und Potentiale erläutert. Entsprechend darf sein Beitrag das Frühlingsheft 2024 eröffnen und damit den damaligen Themenschwerpunkt abschließen.

In weiterer Folge stellen *Florian Schwetz* – basierend auf dem Vortrag im Rahmen der ÖHW-Mitgliederversammlung vom 29. November 2023 – und *Marco Rossegger* ihre Eindrücke zum neuen *Finanzausgleich* zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für die Jahre 2024 bis 2028 dar.

*Ulrike Hafner* ist es einmal mehr gelungen, die jüngste *gemeinderelevante Judikatur* aufzubereiten.

*Caroline Haberfellner* sowie *Moritz Anton Ibesich* und *Katja Valerie Klein* widmen sich den 2024 anwendbaren Neuerungen im unionsrechtlichen *Stabilitäts- und Wachstumspakt*.

Als krönender Abschluss befindet sich in unserem aktuellen, außerordentlich umfangreichen Heft ein Schwerpunkt zum 25-jährigen Bestehen des *Konsultationsmechanismus*. Dieser wurde im Jahr 1999 eingeführt, um im Vorfeld neuer Regelungen eine Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften hinsichtlich möglicher Kostenverschiebungen sicherzustellen. Das entsprechende Forschungsprojekt des Instituts für Föderalismus wurde von *Peter Bußjäger*, *Mathias Eller* und *Julia Oberdanner* geleitet.

*Philipp Lust*



# Haushaltsrechtsreform: Potential und Nutzung

Von Univ.-Doz. Dr. **Gerhard Steger\***

---

\* Der Text basiert auf dem am 6. Dezember 2023 im Bundesministerium für Finanzen gehaltenen Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Zehn Jahre Haushaltsrechtsreform: Potentiale und Ausblick“. Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 166.

## 1 Der Reformprozess

Es war ein Ritt über den Bodensee und das 15 Jahre lang: von der ersten Konzeption einer haushaltsrechtlichen Flexibilisierungsklausel in den späten 1990er Jahren über die erste Reformetappe samt Verfassungs-Novelle (gültig ab 2009) bis zum vollen Inkrafttreten der gesamten Reform 2013. Die neue Budgetwelt wurde parallel zur Erstellung und zum Vollzug der Budgets nach der alten Budgetwelt entwickelt. Es war also eine Operation am offenen Herzen. Das bedeutete eine massive zusätzliche Belastung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders in der Budgetsektion, aber auch in anderen Sektionen (z.B. Teile der Sektion für Informationstechnologie) und über das Bundesministerium für Finanzen (BMF) hinaus (Budgetabteilungen der Ressorts; Rechnungshof; Verfassungsdienst, damals noch im Bundeskanzleramt). Ich bin noch heute unglaublich stolz auf die Leistung meines damaligen Teams und der unterstützenden Dienststellen außerhalb des BMF. Sie alle haben Haushaltsrechtsgeschichte geschrieben.

### **Haushaltsrechtsreform als Personalentwicklungsprojekt**

Wir haben sichergestellt, dass die Belegschaft der Budgetsektion nicht geteilt wird: In jene, die an der Reform arbeiten, und in jene, die lediglich das bisherige Haushaltssystem weiter administrieren. Das hätte einen Muppets-Effekt generiert: Die einen wären auf der Bühne gewesen, und die anderen hätten aus sicherer Loge kommentiert. Das durfte nicht passieren. Daher wurden alle Budgetabteilungen in die Reform miteinbezogen, alle waren auf der Bühne, niemand in der Loge.

Die Implementierung der Reform wurde durch eine straffe Projektorganisation unterstützt:

Ein BMF-internes Reformteam hat in der Regel wöchentlich getagt und damit einen straffen Zeitplan für die Reformkonzeption und -implementierung sichergestellt. Auch die IT-Sektion war im Reformteam



vertreten, damit die IT-Implementierung exakt den Vorgaben der Reform entsprach.

Mehrmals im Jahr gab es Informationsveranstaltungen für die haushaltsleitenden Organe, um die Reformmotive und -konzepte bekannt zu machen. Wir haben diese Informationsveranstaltungen genutzt, um abzuchecken, ob da oder dort Einwände bestanden, die auf konzeptionelle Schwachstellen hindeuteten, die wir dann umgehend ausmerzen versuchten.

Wir haben den internationalen Austausch forciert. Es galt, aus Erfolgen und Misserfolgen anderer zu lernen, Fehler zu vermeiden und die eigenen Erfolgsaussichten zu erhöhen. Das hat uns in engen Kontakt mit den Senior Budget Officials der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und mit dem internationalen Währungsfonds (IWF) gebracht. Wir haben wertvolle praktische Tipps von Budgetleuten aus anderen Staaten bekommen. Nach der konzeptionellen Entwicklung und Implementierung der Reform haben wir dann unsere Erfahrungen an Interessierte im Ausland weitergegeben.

Consultingleistungen wurden nur minimal eingesetzt, der überwältigende Teil der Arbeit wurde von den Kolleginnen und Kollegen des BMF erbracht, die mit ihren Aufgaben gewachsen sind.

Kolleginnen und Kollegen der Budgetsektion waren Trainer für die haushaltsleitenden Organe. Das hat ihnen nicht nur fachlich, sondern auch in der Persönlichkeitsbildung einen Schub gegeben.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die damals intensiv in die Reform eingebunden waren, haben außerhalb des BMF Karriere gemacht. Für sie hat die Reform einen ganz persönlichen Personalentwicklungsschub ausgelöst.

Insgesamt kann man zur Rolle der Verwaltung bei der Haushaltsrechtsreform einen bekannten Vergleich bemühen: Es war ein Münchhausen-Effekt. Die Verwaltung hat sich gleichsam am eigenen Schopf aus dem bisherigen Biotop herausgezogen und ein neues entwickelt.

### **Wie wir die Politik für die Reform gewonnen haben**

Die Idee zur Reform und die Konzepte kamen von der Verwaltung, die Unterstützung von den Anfängen bis zur parlamentarischen Beschlussfassung kam von der Politik, insbesondere durch

- die jeweiligen Bundesminister für Finanzen und
- den informellen parlamentarischen Reformbeirat mit VertreterInnen aus allen politischen Parteien, etabliert im Jahr 2004 und bis nach voller Implementierung der Reform tätig; diese jahrelange vertrauensbildende Überzeugungsarbeit hinter den Kulissen, ohne Mikrophone und Kameras, war entscheidend für den Reformerfolg.

Der Reformprozess war darauf angelegt, unumkehrbar zu sein. Die Reformprinzipien sollten außer Streit gestellt werden, ehe in mühevollster Detailarbeit Konzepte und Legistik für einzelne Reformbereiche entwickelt werden. Denn wenn irgendwann in der Vorbereitung vor allem der zweiten Etappe von der Politik ein Stoppsignal gekommen wäre, hätte das riesigen vergeblichen Aufwand bedeutet und entsprechende Frustration bei den hart arbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die mit der Reformagenda beschäftigt waren. Es hätte auch ein Reputationsproblem für das BMF generiert. Das alles galt es zu verhindern. Wir wollten vollendete Tatsachen schaffen. Das ist gelungen.

Unser Ansatzpunkt war, in der Fussballsprache formuliert, ein weiter Pass nach vorne. Die Leitplanken auch für die zweite Reformetappe wurden also in Verfassungsrecht gegossen ehe die Detailregelungen

auf einfachgesetzlicher Ebene oder in Verordnungen im Entwurf vorlagen.

Das Inkrafttreten der zweiten Reformetappe (2013) war bewusst erst einige Jahre nach Beschlussfassung 2009 gewählt. Wir wussten, wir brauchen für so weitreichende Änderungen genügend Zeit zur Ausarbeitung aller Details etwa für die Verordnungen und zum Training der haushaltsleitenden Organe. Und wir haben mit dem späten Inkrafttreten bewusst auf eine Haltung der Politik gesetzt, die Weichenstellungen, die in weiterer Ferne liegen, insbesondere nach dem nächsten Wahltermin, nicht mit der Aufmerksamkeit bedenkt wie Weichenstellungen, die schnell kommen. Also wollten wir, wieder in der Fussballsprache, den Ball flach halten, um Widerstand zu minimieren. Und die Kalkulation ist aufgegangen.

Damit trug das alte Haushaltsrecht das Datum des eigenen Ablaufes auf der Stirn. Wer immer die Reform aufgehalten hätte, wäre schuldig geworden, dass das neue System nicht rechtzeitig funktioniert. Wir alle können uns vorstellen, was es bedeutet, wenn das Haushaltswesen nicht funktioniert: Finanzielles Chaos in der Republik mit allen Konsequenzen.

Es ist also gelungen, ein Szenario zu schaffen nach dem Motto „Reform oder Chaos“. Und das war auch nötig. Denn wie sich im Laufe der Vorbereitungsarbeiten für die zweite Etappe der Reform herausgestellt hat, haben manche natürlich kalte Füße bekommen und hätten die Reform gerne abgedreht. Diesen Leuten konnte ich immer glaubwürdig entgegenhalten: Zu spät. Reform oder Chaos. Das hat seine Wirkung nicht verfehlt.

Ein Ergebnis der Reform war die Einrichtung des parlamentarischen Budgetdienstes. Früher hatte das BMF in Informationen über budgetäre Angelegenheiten nahezu ein Monopol. Das hat sich mit der Einrichtung des Budgetdienstes geändert. Und das ist gut so.

Ich kann mich noch erinnern, dass mir damals manche in der eigenen Sektion vorgehalten haben, durch die Einrichtung des Budgetdienstes würde die Budgetsektion geschwächt. Ich habe dem entgegengehalten, dass die besten Budgetexperten in der Budgetsektion sitzen und daher niemand Sorge um die eigene Wichtigkeit haben muss. Und ich habe hinzugefügt, dass es der Qualität unserer Arbeit nur guttun kann, wenn wir hinterfragt werden. Gute Leute brauchen Konkurrenz nicht zu fürchten, aber Konkurrenz macht gute Leute noch besser.

Der Budgetdienst kann den Abgeordneten budgetäre Belange erklären, ohne in den Verdacht zu geraten, institutionelle Interessen des BMF zu vertreten. Also können Budgetsektion und Budgetdienst getrennt marschieren, aber, wenn es um Bewusstseinsbildung etwa zur Notwendigkeit von Budgetdisziplin geht, gemeinsam schlagen.

Ich bin in den Verhandlungen zur Reform ursprünglich gegen die Einrichtung des Budgetdienstes aufgetreten – aus taktischen Gründen. Ich wollte die Zustimmung des BMF zum Budgetdienst als wichtigen Verhandlungschip einsetzen. Denn es war nicht leicht für den Nationalrat, zuzustimmen, dass er künftig statt über 1000 Budgetansätze vor der Reform nur noch etwa 70 Globalbudgets nach der Reform beschließt. Das bedeutete weniger Mitsprache des Nationalrates im Detail. Es war daher klar: Das BMF wird einen Preis dafür zahlen müssen. Dieser war (i.) ein deutlich umfangreicheres Berichtswesen, (ii.) die Integration der Angaben zur Wirkungsorientierung in das Budget, was dem Nationalrat einen zusätzlichen Hebel verlieh, (iii.) eine institutionelle Stärkung des Nationalrats in der Budgetexpertise – eben der Budgetdienst. Manchmal muss man zunächst das Gegenteil dessen fordern, was man eigentlich will, um dafür einen wesentlichen Vorteil einzutauschen.

In einem Punkt habe ich mich nicht durchgesetzt. Die Haushaltsrechtsreform hat ja unter dem Oberbegriff der Wirkungsorientierung auch das *gender budgeting* eingeführt. Im Einklang damit wollte ich ursprünglich das neue Bundeshaushaltsgesetz in weiblicher Sprache verfassen und einen Passus anbringen, dass die weibliche Form auch für die

männliche gilt. Also das tun, was vielfach umgekehrt üblich ist. Das war dem Josef Pröll als Finanzminister dann doch zu steil. Also wurde das Gesetz in der etwas mühsameren Sprache der Adressierung beider Geschlechter verfasst. Erst vor kurzem, also 14 Jahre nach parlamentarischer Beschlussfassung des Bundeshaushaltsgesetzes, hat das Parlament auf Betreiben der Justizministerin mit dem Flexible-Kapitalgesellschafts-Gesetz ein erstes Gesetz in weiblicher Form beschlossen. Hier waren wir damals offenbar wirklich zu weit voraus.

Zusammenfassend: Der Prozess zur Haushaltsrechtsreform zeigt, dass es auch in politisch ziemlich polarisierten Zeiten nicht ausgeschlossen ist, eine breite Zustimmung zu Reformen zu erreichen. Es braucht Geduld, einen partizipativen Ansatz und die Bereitschaft, die Sache in den Vordergrund zu stellen und nicht persönliche Marketingambitionen oder parteipolitische Taktiken.

Die Reform zeigt: Die Verwaltung ist unglaublich leistungsstark und leistungswillig, wenn die Rahmenbedingungen passen. Dazu gehört auch, dass die Politik die Expertise der Verwaltung schätzt, nützt und einen laufenden, professionellen Dialog mit ihr pflegt.

## **2        Zentrale Inhalte der Reform**

### **Erste Reformetappe: Der Bundesfinanzrahmen**

Zweck des mittelfristigen Bundesfinanzrahmens über die jeweils kommenden vier Jahre ist es, die Planbarkeit der finanziellen Ressourcen deutlich zu erhöhen. Damit wird ein stabiler Rahmen geschaffen, innerhalb dessen die Mittelverwendungen (und auch die Personalkapazität) im Einklang mit den Fiskalregeln über einen mittelfristigen Zeithorizont geplant werden können.

Den Ressorts wird gleichzeitig ein hohes Maß an Flexibilität innerhalb ihrer Budgets eingeräumt, solange sie die Obergrenzen einhalten. Jede Ministerin, jeder Minister, ihr oder sein eigener Finanzminister. Das

war unser Slogan. Die Kombination aus strikter Einhaltung der Obergrenzen bei gleichzeitiger Flexibilität der Mittelverwendung ist ein Beispiel, wie eine win-win-Situation zwischen dem BMF als Hüterin der Budgetdisziplin und den Ressorts als Verantwortliche für deren Politikbereiche entstehen kann.

Dieses Potential des Bundesfinanzrahmens wurde meines Erachtens zu wenig genutzt.

1. Die Obergrenzen auf Untergliederungsebene wurden oft geändert. Nicht nur in Ausnahmezeiten wie Covid, wo das ja verständlich ist. Sondern auch in normaleren Zeiten. Damit wurde die Absicht der Planungssicherheit unterlaufen.
2. Massiv unterlaufen wurde der Gedanke der Planungssicherheit durch eine BHG-Novelle, welche die Beschlussfassung des Bundesfinanzrahmens und die Beschlussfassung des Bundesfinanzgesetzes zusammengelegt hat. Ursprünglich war ja die Vorgangsweise die: Zuerst wird der Bundesfinanzrahmen beschlossen. Das gibt den Ressorts ein paar Monate Zeit, um die Aufteilung der jeweiligen Untergliederungsobergrenzen auf die unteren Budgetebenen sorgfältig zu überlegen und vor allem, die Angaben zur Wirkungsorientierung solide vorzubereiten. All diese Details kommen dann im Bundesfinanzgesetz als zweitem Schritt. Dann kam ein Finanzminister, der öffentlich sinngemäß erklärt hat, er lasse sich nicht jährlich zweimal erpressen, einmal beim Bundesfinanzrahmen und dann beim Bundesfinanzgesetz. Ich habe ob dieser Argumentation schon damals den Kopf geschüttelt. Einerseits sollte ein Finanzminister überhaupt nicht erpressbar sein, weder zweimal noch einmal. Zweitens wurde damit die Tür geöffnet, um in der Budgeterstellung alles, also auch die Untergliederungsobergrenzen, bis zum Schluss offen zu halten. Das unterstützt Basarmentalität statt Verlässlichkeit und generiert die Gefahr chaotischer Budgeterstellung, weil eben bis zum Schluss alle Bälle in der

Luft sind. Der damit verbundene extreme Zeitdruck kann sich nur negativ auf die Qualität der Budgetunterlagen auswirken und schafft zuweilen unerträgliche Arbeitsbedingungen für die mit der Budgeterstellung befassten Kolleginnen und Kollegen. Insgesamt hat sich das BMF mit der Novelle zur Zusammenlegung der Beschlussfassung von Bundesfinanzrahmen und Bundesfinanzgesetz einen gewaltigen strategischen Schuss ins Knie zugefügt. Die Budgetplanung wurde deutlich geschwächt – ein Bärendienst an der Haushaltsrechtsreform.

3. Ein weiteres Unterlaufen der Reformintentionen bestand in Restriktionen der Rücklagenverwendung. Zur Erinnerung: Der Zweck der großzügigen Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, war es, Anreize für die Ressorts zu liefern, um dem früher grassierenden Dezemberfieber entgegenzuwirken und Mittel sparsamer zu verwenden. Das hat am Anfang auch grandios funktioniert. Diejenigen, die schon damals in der Budgetsektion tätig waren, werden sich erinnern, dass selbst jene Ressorts, die uns attestiert haben, sie mit unseren „brutalen“ Mittelverwendungsobergrenzen zu ruinieren, erhebliche Rücklagen aufgebaut haben, weil ihnen das ihren Gestaltungsspielraum in Form eines Budgetpolsters erhöht hat. Dann kam die Zeit, in der die Bundesregierung keine Kraft mehr hatte, um nötige größere Reformen zur Budgetkonsolidierung durchzuführen. Und dann hat man angefangen, klein-klein zu spielen. Und ein wesentliches Element dieses klein-klein war es, es den Ressorts zu erschweren, auf ihre Rücklagen zuzugreifen – eine katastrophale Pädagogik. Denn ebenso wie die Ressorts zunächst gelernt haben, Sparpotentiale selbst aufzudecken und zu nutzen, haben sie dann rasch gelernt, wieder in frühere Unsitten des Dezemberfiebers zurückzufallen. Die Kurzsichtigkeit der Verantwortungsträger hat damit eine wesentliche Reformkomponente in ihrer Wirkung massiv beschnitten – letztlich zum Schaden der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, deren Reformdividende damit entsprechend reduziert wurde. Es ist

mir bekannt, dass es immer wieder Überlegungen gegeben hat und vielleicht da oder dort immer noch gibt, diese Budget-Retro-Politik noch weiter zu treiben und das Rücklagensystem legislativ zu beschneiden. Ich kann vor solchen Überlegungen nur entschieden warnen. Wenn Anreize zur Sparsamkeit beschnitten werden, ist das ein Anschlag auf die ökonomische Vernunft und die effiziente Verwendung von Steuergeld. Es mag sein, dass wir international das großzügigste Rücklagenkonzept haben. Aber das ist kein Grund, das Rad zurückzudrehen, sondern ein Grund, stolz zu sein. Denn genau das eröffnet uns den Vorteil eines Spar-Magnetismus, den andere Staaten nicht in diesem Ausmaß nützen können.

Ein positives Anwendungsbeispiel des Bundesfinanzrahmens ist die Regierungsklausur in Bad Loipersdorf vor etwa 13 Jahren. Zum Hintergrund: Aufgrund des unzureichenden Konsolidierungskurses der damaligen Bundesregierung sind die Spreads österreichischer Bundesanleihen im Vergleich zu den deutschen innerhalb weniger Wochen um über 100 Basispunkte angestiegen – mit entsprechenden Konsequenzen für die Zinszahlungen des Bundes und natürlich mit erheblichem Drohpotential für unser Rating. Da war Feuer am Dach. Die Budgetsektion hatte in den Monaten und Wochen davor die Politik immer wieder gewarnt, dass wir nicht konform mit den EU-Haushaltsregeln seien. Und wir haben immer wieder zu hören bekommen, dass wir nicht so lästig sein sollten. Andere Staaten würden die Regeln noch stärker verletzen als wir. Es werde nicht so heiß gegessen wie gekocht.

Dieselben Politiker, die uns monatelang abgeschasselt haben, haben uns, nachdem Feuer am Dach war, um Rat gefragt, was nun zu tun sei. Die Budgetsektion war sehr klar in der Antwort: Wir brauchen erhebliche, zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen. Daraufhin wurde eine Regierungsklausur einberufen.



Alle Regierungsmitglieder saßen an einem Tisch. Und sie mussten dem Bundeskanzler sowie dem Vizekanzler, der damals auch Finanzminister war, im Detail erklären, welche Maßnahmen sie ergreifen werden, um mit niedrigeren Obergrenzen für die kommenden Jahre auszukommen. Und auch die Budgetsektion war im Verhandlungsraum. Nach jedem Minister und jeder Ministerin wurde ich gefragt, was meine fachliche Meinung zu den Einsparungsvorschlägen wäre. Ich habe natürlich die Rolle des bad cop gegeben, nach bestem Wissen und Gewissen. Das Resultat war nicht perfekt, aber es war ein substantieller Beitrag zur Nachhaltigkeit der Bundesfinanzen.

Ich ziehe daraus zwei Schlüsse: Erstens, der alte informelle Slogan der OECD-Senior Budget Officials stimmt: *Never let a good crisis go away unused*. Finanzielle Krisen bieten Möglichkeiten, nötige Reformen voranzutreiben. Zweitens, Transparenz hilft: Alle Regierungsmitglieder waren am Tisch. Alle hörten alles von allen. Also: Niemand konnte eine Ausnahme erhalten, alle mussten liefern, denn wenn ein Ressort exkulpiert worden wäre, hätten das auch alle anderen für sich reklamiert.

Die Regierungsklausur in Bad Loipersdorf war eine Sternstunde der Anwendung des Bundesfinanzrahmens.

## **Zweite Reformetappe: Kaufmännisches Rechnungswesen**

Das kaufmännische Rechnungswesen sollte sicherstellen, dass der Grundsatz der getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes Anwendung findet. Das hat eine Reihe entscheidender Vorteile für die Transparenz der Bundesfinanzen: Neben der Finanzierungsrechnung (auf cash Basis) und der Erfolgsrechnung (die den Ressourcenverbrauch abbildet) wird eine Bundesbilanz gelegt und damit auch das Nettovermögen des Bundes ermittelt. Meines Erachtens ist dieser Indikator aussagekräftiger als die gängigen Konzepte eines Defizits oder eines Schuldenstandes. Denn wenn man finanzielle und nichtfinanzielle „assets“ und „liabilities“ einander gegenüberstellt, hat man einen besse-

ren Überblick, wie es um die finanzielle Lage des Bundes bestellt ist. An Hand des Nettovermögens können wir sagen, ob eine Gebietskörperschaft am Ende eines Finanzjahres ärmer oder reicher geworden ist.

Das Nettovermögen des Bundes war seit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens immer massiv negativ, hat sich aber im letzten Jahrzehnt nochmals dramatisch verschlechtert: Laut Eröffnungsbilanz des Bundes zum 1. 1. 2013 lag es gerundet bei –134 Mrd. €, zum 31. 12. 2022 lt. Bundesrechnungsabschluss bei rd. –206 Mrd. €. Das ist eine Verschlechterung um rd. 54% in einem Jahrzehnt. Selbst wenn man konzediert, dass da die Covid-Jahre dabei waren, macht mich das trotzdem besorgt.

Aber: Können Sie sich dran erinnern, dass die Entwicklung des Nettovermögens des Bundes in letzter Zeit je öffentlich diskutiert worden wäre? Können Sie sich daran erinnern, dass das Finanzministerium die Entwicklung des Nettovermögens je als Argument dafür verwendet hätte, dass der Bund nachhaltiger wirtschaften sollte? Im Budgetbericht 2023 habe ich keinen Hinweis auf das Nettovermögen gefunden. Und schon gar nicht im Folder „Budget 2024 im Überblick“, wo übrigens nur noch Daten des Finanzierungshaushaltes vorkommen und nicht mehr des Ergebnishaushaltes – als ob es die Haushaltsrechtsreform nie gegeben hätte.

Es geht aber nicht nur um den Bund. Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV) verpflichtet ja auch Länder und Gemeinden unter anderem zu einer Vermögensrechnung ähnlich der des Bundes. Es wäre ja äußerst spannend, eine gesamtstaatlich konsolidierte Vermögensrechnung zu genießen, um zu wissen, wie es um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen steht. Das BMF sollte aus naheliegenden Gründen besonderes Interesse daran haben. Gibt es so eine konsolidierte gesamtstaatliche Vermögensrechnung und wie sehen ihre Ergebnisse aus?

Aus BMF-Interesse wäre es wohl naheliegend, im Vorfeld von Finanzausgleichsverhandlungen die Vermögenslage der Gebietskörperschaften zu analysieren, diese mit der des Bundes zu vergleichen und daraus Schlüsse für eine angemessene Bundesposition zu ziehen. Ich habe mir im Vorfeld dieses Referates das Nettovermögen aller Länder angesehen. In Summe ist es per Ende 2022 mit rd. –21 Mrd. € negativ; das entspricht etwa einem Zehntel des negativen Nettovermögens des Bundes. Das Budgetvolumen der Länder ist aber deutlich größer als ein Zehntel des Bundesbudgets. Wenn man das negative Nettovermögen in Beziehung setzt zu den Aufwendungen, ergibt sich folgendes Bild: 2022 lag das negative Nettovermögen aller Länder zusammen bei rd. 34% ihrer gesamten Aufwendungen. Beim Bund lag das negative Nettovermögen 2022 bei rd. 191% seiner Aufwendungen. Dank dem kaufmännischen Rechnungswesen wissen wir also: Die finanzielle Lage des Bundes sieht deutlich prekärer aus als die der Länder. Welche Schlüsse hat das BMF daraus für seine Position in den Finanzausgleichsverhandlungen gezogen? Die Fakten hätten aus meiner Sicht keinesfalls nahegelegt, dass der Bund den Ländern zusätzliche Mittel zugesteht.

Was sind denn weitere typische Beispiele finanzieller Transparenz durch das kaufmännische Rechnungswesen?

- a. Für finanzielle Risiken aus Eventualverbindlichkeiten müssen Rückstellungen gebildet werden, wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der Zahlungsverpflichtungen 50% überschreitet, etwa im Bereich von Bundeshaftungen und laufenden Gerichtsverfahren;
- b. Erträge, die der Bund bekommen sollte, aber nicht bekommt, werden sichtbar und zwar im Wege von Forderungsabschreibungen;
- c. Verzögerte Bezahlung im Vergleich zur Lieferung. Das war zu meiner Zeit etwa im Bereich der Eisenbahninfrastruktur der Fall und ist in den entsprechenden Differenzen zwischen der

- Finanzierungs- und der Ergebnisrechnung transparent geworden.
- d. Öffentliche Investitionen, die in der Finanzierungsrechnung alleine den Jahren zugeordnet werden, wo bezahlt wird, während die Erfolgsrechnung über die gewöhnliche Nutzungsdauer abschreibt.
  - e. Verkauf von Vermögen: In der Finanzierungsrechnung sehen wir Einnahmen, in der Vermögensrechnung ist es ein Nullsummenspiel. Letzteres bewahrt vor der Fiskalillusion, bloßes Verscherbeln von Familiensilber sei ökonomisch vorteilhaft.

Was tut das BMF, um diesen Transparenzschatz des kaufmännischen Rechnungswesens nutzbar zu machen und ihn argumentativ für die Stärkung der finanziellen Nachhaltigkeit einzusetzen? Ja, einige wenige Seiten im Budgetbericht 2023 behandeln den Unterschied zwischen der Ergebnis- und der Finanzierungsrechnung in sehr deskriptiver Weise. Schlussfolgerungen für politisches Handeln habe ich keine gefunden. Für ein Kapitel über finanzielle Risiken im Budgetbericht wären die Ergebnisse des kaufmännischen Rechnungswesens eine wahre Fundgrube. Aber ein solches Kapitel gibt es nicht. Zur Vermeidung von Missverständnissen: Ich plädiere nicht für einen noch längeren Budgetbericht. Schon zu meiner Zeit war er zu lang: 141 Seiten im Jahr 2013. Der Budgetbericht 2023 hat 318 Seiten. Welche Nutzerinnen und Nutzer lesen ein solches Dokument noch wirklich? Ein deutlich kürzerer, aber analytischerer Budgetbericht wäre zu wünschen.

Mein Fazit zum kaufmännischen Rechnungswesen: Es wird vom BMF als Aschenputtel behandelt. Sein Potential ist riesig, wird aber kaum genutzt.

## Zweite Reformetappe: Wirkungsorientierung

Die Wirkungsorientierung soll Parlament und Öffentlichkeit zeigen, welche (verbesserten) Leistungen für die Bevölkerung durch den Einsatz von Budgetmitteln generiert werden. Dies gilt für Angaben zur Wirkungsorientierung in den Budgets sowie für die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei geplanten legislativen Vorhaben.

Die Wirkungsorientierung soll auch die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter forcieren und damit insbesondere der Frauengleichstellung einen massiven Schub verleihen, indem mindestens ein Wirkungsziel je Untergliederung ein Gleichstellungsziel zu sein hat.

Um ein bürokratisches Monster zu vermeiden und den Fokus auf das Wesentliche zu sichern, wurden Wirkungsziele je Untergliederung und Kennzahlen je Wirkungsziel begrenzt (maximal 5 als generelle Richtschnur).

Ich habe die Wirkungsorientierung immer als die Königsdisziplin der Haushaltsrechtsreform bezeichnet. Bei traditioneller Budgeterstellung geht es darum, wer kriegt wieviel – nicht darum, was mit diesem Geld tatsächlich geschieht. Es dreht mir noch heute den Magen um, wenn ich die Argumentation höre: Wir haben ein Problem, also brauchen wir mehr Geld. Als ob Besserung der Umstände durch die schiere Anhebung eines Budgetbetrages erreichbar wäre statt zumindest so weit als möglich durch die intelligentere Verwendung von Ressourcen. Also war es ganz, ganz wichtig, nicht nur die traditionelle Frage „*Wer kriegt wieviel*“ zu behandeln, sondern auch eine zweite mindestens ebenso wichtige Frage: „*Wer muss was mit den Budgetmitteln erreichen, welche nachprüfbaren Fortschritte müssen in den einzelnen Politikfeldern erzielt werden?*“

Die Qualitätssicherung der Wirkungsorientierung war ursprünglich dem Bundeskanzleramt zugewiesen. Das hat absolut Sinn gemacht. Zwar hat der Bundeskanzler keine Richtlinienkompetenz wie etwa in

Deutschland, aber gemäß Bundesministeriengesetz (Anlage zu § 2, Teil 2 A. 1.) obliegt ihm das *„Hinwirken auf die Wahrung der Einheitlichkeit der allgemeinen Regierungspolitik und auf das einheitliche Zusammenarbeiten der Bundesministerien in allen politischen Belangen.“*

Mir ist nicht bekannt, dass Bundeskanzler die Wirkungsorientierung je entsprechend genützt hätten. Stattdessen wurde eine Kindesweglegung vorgenommen. Die Agenden der Qualitätssicherung der Wirkungsorientierung wanderten vom BKA ins Bundesministerium für öffentlichen Dienst. Das mag mit dem jeweiligen Politikverständnis zu tun haben: Die Wirkungsorientierung ist ein großartiges Instrument für eine Regierung mit strategischer, inhaltlicher Agenda. Wenn eine Regierung eine klare Vorstellung davon hat, wie das Land in 10, 15 oder 20 Jahren aussehen soll, was das an nötiger Veränderung in den einzelnen Politikfeldern bedeutet und was man in der laufenden Gesetzgebungsperiode tun kann, um die gewünschte Transformation zu fördern, dann ist die Wirkungsorientierung ein großartiges Instrumentarium. Man kann sie nützen, um die strategische Agenda voranzutreiben.

Wenn aber eine Regierung keine strategische Agenda hat und die handelnden Personen vielleicht in erster Linie einem positionellen Politikverständnis zuneigen, also das politische Handeln nicht inhaltlich dominiert ist, sondern primär vom Willen, möglichst lange auf einem bestimmten Stuhl zu sitzen, dann wird die Wirkungsorientierung als lästig wahrgenommen, weil sie bloß den inhaltlichen Rechtfertigungsdruck verstärkt.

In Vorbereitung meines Referates habe ich einen Blick auf die für 2023 geltenden Wirkungsziele und Kennzahlen geworfen. Ich habe jetzt keinen tiefgehenden Vergleich mit Vorjahren angestellt, aber gefühlt ist die Qualität im Vergleich zu früheren Jahren eher besser geworden. Die Formulierungen scheinen tendenziell klarer, knapper und damit verständlicher zu sein. Falls ich mit meiner Wahrnehmung Recht habe – Respekt vor dieser Entwicklung. Früher – scheint mir – wurde mehr geschwurbelt.

Einige Restbestände des Schwurbelns gibt es noch. Ich zitiere zwei Beispiele aus dem Bundesfinanzgesetz 2023:

Landwirtschaftsressort, Untergliederung 42, Wirkungsziel 2: *Nachhaltige Entwicklung moderner, vitaler und krisenresilienter ländlicher, städtischer und Stadtumland-Regionen sowie Sicherung einer wettbewerbsfähigen, multifunktionalen und flächendeckenden österreichischen Landwirtschaft auf der Basis bäuerlicher Familienbetriebe und der in- und ausländischen Absatzmärkte, damit Österreichs Lebensmittelversorgung auch in Krisenzeiten gesichert ist.* Agrarisch formuliert: Das erinnert an die eierlegende Wollmilchsau. Das Ziel ist völlig überladen. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die zu diesem Wirkungsziel formulierten Kennzahlen bei weitem nicht alle wesentlichen Komponenten des Wirkungsziels abdecken. Dass das Ressort auch konziser zu formulieren vermag, zeigt es im Übrigen an manch anderem Wirkungsziel, etwa am Wirkungsziel 1, das sich mit dem Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren beschäftigt.

Ein zweites Beispiel kommt vom Außenamt, Untergliederung 12, Wirkungsziel 1: *Optimierung der Hilfestellung für in Not geratene ÖsterreicherInnen im Ausland sowie der Betreuung der ständig im Ausland lebenden ÖsterreicherInnen, des Visabetriebs sowie Intensivierung der Aufgaben im Zusammenhang mit externen Aspekten der Migration und Menschenhandel.* Da werden gleich vier Themen in ein Wirkungsziel zusammengepfertcht. Auch hier decken die Kennzahlen nicht das gesamte Spektrum des Wirkungszieles ab. Wie denn auch bei einer so überladenen Formulierung? Auch andere Wirkungsziele des BMeiA haben ähnliche Probleme.

Ich möchte aus beiden Beispielen folgende „*lesson learned*“ generieren: Versuchen Sie in der Wirkungsorientierung nicht, alles abzudecken, was das Ressort macht! Das führt tendenziell zu einem ausufernden Monster. Konzentrieren Sie sich auf die wichtigsten Prioritäten des Ressorts! Die Angaben zur Wirkungsorientierung werden nicht gemacht, damit die öffentlich Bediensteten in den jeweiligen Sektionen,

Gruppen, Abteilungen und Referaten alles wiedererkennen, was Sie tun, sondern für die Abgeordneten des Hohen Hauses und die breite Öffentlichkeit. Gefragt ist die Konzentration auf die Top-Prioritäten und das verständlich und nachvollziehbar formuliert.

Das *gender budgeting* ist ja eine auch verfassungsrechtlich hervorgehobene Dimension der Wirkungsorientierung. Hier zeigt mir ein Blick in das BFG 2023, dass noch erhebliches Verbesserungspotential besteht, etwa, wenn einzelne Kennzahlen für Gleichstellungsziele für die kommenden Jahre weniger ambitioniert sind als der status quo.

Ich habe gehört, dass in vergangenen Jahren bei der Behandlung des Bundesvoranschlages im Nationalrat nicht nur über die eingesetzten Mittel, sondern auch über die Wirkungsziele und Kennzahlen diskutiert wurde. Ich hoffe, das war auch heuer der Fall. Es ist ganz wichtig, dass der Nationalrat der Wirkungsorientierung besondere Aufmerksamkeit zuwendet, denn hier geht es um die Leistungen an die Bevölkerung, welche die Abgeordneten natürlich besonders interessieren sollten. Das gilt auch für die wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei neuen Regelungsvorhaben. Ich habe nicht den Eindruck, dass diese Informationen bei der Behandlung von Regierungsvorlagen im Nationalrat ausreichend thematisiert und kritisch hinterfragt werden.

In der Nutzung der Angaben zur Wirkungsorientierung bei potentiellen institutionellen Adressaten gibt es noch weitere Verbesserungspotentiale. Zwei Beispiele:

Mir ist nicht bekannt, dass Nichtregierungsorganisationen die Angaben zur Wirkungsorientierung nützen, um mit den jeweiligen Ressorts zu diskutieren und Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung einzubringen.

Die Medien berichten in budgetären Fragen primär darüber, wer kriegt wieviel, aber kaum über die Angaben zur Wirkungsorientierung. Beabsichtigte Wirkungen eingesetzten Steuergeldes und tatsächliche Zielerreichung werden kaum aufgegriffen.



Die Frage ist freilich auch, was das BMF, die Budgetsektion und die Öffentlichkeitsarbeit des BMF tun, um potentielle institutionelle Adressaten der Wirkungsorientierung anzusprechen, sie für die Angaben zur Wirkungsorientierung zu interessieren. Tue Gutes und rede darüber ist ja ein gängiger Marketing-Grundsatz. Wo wird er im Zusammenhang mit der Wirkungsorientierung umgesetzt?

Ich komme zum Schluss: Das Potential der Haushaltsrechtsreform wird bei weitem nicht ausreichend genutzt.

Die Reform erinnert mich heute zunehmend an ein *governance* Dornröschen, das darauf wartet, von einer Regierung mit strategischer Agenda wachgeküsst zu werden. Es ist gut, dass die Leitplanken der Reform in Verfassungsrecht gegossen sind. Das ist eine wesentliche Barriere gegen Versuche, sie zu entsorgen. Und die verfassungsrechtliche Absicherung wirkt wie eine Gefriertruhe, die die Reform frisch hält für eine Zeit, wenn ihr Potential besser erkannt und genutzt werden wird.

Ehe man sich daher vor dem Hintergrund brachliegenden Potentials eine Reform der Reform überlegt, wäre es meines Erachtens angebrachter, sich an die Reformzwecke zurückzuerinnern und zu überlegen, wie man sie im Interesse einer gestaltungsfreudigen Politik und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger besser nützen kann.



# Der Finanzausgleich ab 2024 – Ein Überblick über den Gang der Verhandlungen und die wesentlichen Ergebnisse

Von MMag. Dr. Florian Schwetz, LL.M. (Wien)\*

---

\* Dieser Beitrag stellt die redigierte, erweiterte und um einen Fußnotenapparat ergänzte Schriftfassung eines am 29. November 2023 im Rahmen der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen in Wien gehaltenen Vortrags dar. Eine Vorabversion wurde bereits auf dem Föderalismus-Blog des Instituts für Föderalismus publiziert ([https://www.foederalismus.at/de/blog/der-finanzausgleich-ab-2024\\_284.php](https://www.foederalismus.at/de/blog/der-finanzausgleich-ab-2024_284.php)).

Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 165.

Am 21. November 2023 wurde von der Verhandlungsgruppe das Paktum<sup>1</sup> zum Finanzausgleich ab 2024 unterzeichnet,<sup>2</sup> bereits am Tag darauf wurde das Finanzausgleichsgesetz 2024 (FAG 2024) samt Begleitgesetzen und Art.-15a-B-VG-Vereinbarungen im Ministerrat behandelt.<sup>3</sup> Mittlerweile wurden die wesentlichen Gesetzesmaterien, allen voran das FAG 2024, beschlossen und kundgemacht.<sup>4</sup> Damit ist der finanzausgleichsrechtliche Weg für die kommenden Jahre vorgezeichnet. Als jemand, der zum ersten Mal an den einschlägigen Verhandlungen teilgenommen hat, möchte ich den folgenden Einblick<sup>5</sup> geben.

Zunächst erfolgt eine Beschreibung der Art der Verhandlungen und deren Inhalts, daraufhin werden das Paktum und das FAG 2024 samt Begleitregelungen, vor allem die wesentlichen Neuerungen, vorgestellt. Abschließend folgen eine persönliche Bewertung und zusammenfassende Thesen.

## 1 Die Verhandlungen

Der Auftakt zu den Finanzausgleichsverhandlungen erfolgte am 19. Dezember 2022 auf Einladung des Herrn Bundesministers für Finanzen in den Räumlichkeiten seines Ministeriums. Damit wurde erreicht, dass zumindest der offizielle Beginn noch im Jahr 2022 stattfand, nachdem zuvor bereits verschiedene Positionspapiere<sup>6</sup> ausgetauscht wurden.

---

<sup>1</sup> Siehe die Dokumente unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/paktum-finanzausgleich-ab-2024.html> (abgerufen am 12. 4. 2024).

<sup>2</sup> Wohlgermerkt haben nicht alle Finanzausgleichspartner das Paktum unterschrieben, siehe dazu unten, Pkt. 2.

<sup>3</sup> Siehe insb. MRV 78/23, aber auch MRV 78/18, 78/19, 78/20 und 78/21 vom 22. 11. 2023.

<sup>4</sup> Siehe insb. BGBl. I Nr. 168/2023.

<sup>5</sup> Meine Perspektive ist gleichsam die eines Debütanten, die an bekannte – und für mich sehr hilfreiche – Beiträge in dieser Zeitschrift von Experten anzuknüpfen versucht, siehe nur *Mohr*, Finanzausgleich und Verhandlungen allgemein sowie Vorschläge für Reformen von einem Praktiker, ÖHW 2022, 101; vgl. zur Herausforderung des umfassenden Verständnisses des Finanzausgleichs *Oberndorfer/Leitl*, Die Bedeutung des Finanzausgleichspaktums für die Sachlichkeit finanzausgleichsrechtlicher Regelungen, in: Achatz et al. (Hrsg.), FS Ruppe (2007) 495, und zu den Unterlagen und ihren Hintergründen *Teissl* (Hrsg.), Finanzausgleichsrecht in Österreich ab 1948 – Fundquellenübersicht mit Anmerkungen, ÖHW Sonderheft 1/2020.

<sup>6</sup> Natürgemäß wurden nicht alle Positionspapiere veröffentlicht, siehe aber exemplarisch jene

An dieser Runde haben zuvorderst die Bundesminister *Magnus Brunner* (Bundesminister für Finanzen, BMF) und *Johannes Rauch* (Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, BMSGPK), die Landesfinanzreferenten sowie die Präsidenten des Städte- und Gemeindebunds, begleitet von ihren politischen Mitarbeitern und Beamten der Sektions- und Abteilungsleitungsebene, teilgenommen. Bereits in seinem Eingangsstatement hat Bundesminister *Brunner* verdeutlicht, dass die Bereiche Gesundheit und Pflege eine große Rolle spielen werden, weswegen er auch Bundesminister *Rauch* zu den Verhandlungen eingeladen hatte und in weiterer Folge auch die Sozialversicherungsträger eingebunden wurden.<sup>7</sup>

Im Wesentlichen bestand die Verhandlungsposition des Bundes zum damaligen Zeitpunkt darin, dass die vergangenen und bestehenden Krisen und die Abschaffung der „Kalten Progression“ das Bundesbudget äußerst belastet hätten und dass, besonders im Gesundheitsbereich, auch strukturelle Reformen mitverhandelt werden sollten.<sup>8</sup>

Die Länder und Gemeinden erkannten zwar die – vom Bund zu verantwortende – Belastung des Bundesbudgets an, stellten jedoch klar, dass es nicht um Mittel des Bundes, sondern des Gesamtstaates ginge, die finanzverfassungskonform und gerecht verteilt werden müssten. Einseitige steuerpolitische Maßnahmen – sei es die Abschaffung der „Kalten Progression“ oder die Einführung von neuen ausschließlichen Bundesabgaben – wurden ebenso ins Treffen geführt wie die steigen-

---

des Städtebunds: [www.staedtebund.gv.at/fag2024](http://www.staedtebund.gv.at/fag2024) (abgerufen am 12. 4. 2024); vgl. Positionspapier der Länder, Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz (LFRK) vom 11. 11. 2022 (VSt-13/1919).

<sup>7</sup> Insofern waren die Verhandlungsrunden nicht auf die „originären“ Finanzausgleichspartner beschränkt, sondern wurden um zusätzliche Teilnehmer erweitert, so im Ingerenzbereich des Bundes insb. das BMSGPK, die Sozialversicherungsträger und die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG); letztere als wesentlicher Informationsgeber. Seitens der Länder wurde freilich die Beteiligung der Verbindungsstelle der Bundesländer (Bundesländerkoordinierungsstelle) als sehr wertvoll erachtet. In weiterer Folge wurden aber auch – bundes- und länderseitig – Experten im Bereich der Transparenzdatenbank hinzugezogen.

<sup>8</sup> Aus „Verhandlungsüberlegungen“ wurden diese Positionen allerdings nicht öffentlich geteilt, siehe Anfragebeantwortung 14089/AB BlgNR 27. GP.

den Kosten im Spitalsbereich und die Ablehnung von Anschubfinanzierungen und Eingriffen in Länderkompetenzen. Einer Strukturreform, wie vom BMSGPK vorgeschlagen, stand man offen gegenüber, solange es nicht in eine Bundesstaatsreform münden würde.<sup>9</sup>

Ausgehend davon wurde die weitere Vorgehensweise abgesteckt: Die Verhandlungen sollten ab Jänner 2023, nach vorheriger Übermittlung eines Positionspapiers des Bundes, koordiniert vom damals turnusmäßigen Vorsitzbundesland Burgenland, in Präsenz und zwar im Finanzministerium stattfinden. Zum damaligen Zeitpunkt wurde ein Abschluss im Spätsommer oder Frühherbst 2023 in Aussicht genommen. Dazu wurden drei Arbeitsgruppen gebildet:

1. Kernthemen
2. Gesundheit
3. Pflege

Auch darin zeigt sich die Wichtigkeit der beiden Themen Gesundheit und Pflege, zu denen festgehalten wurde, dass es ohne eine diesbezügliche Einigung auch keinen FAG-Abschluss geben werde.

Die jeweiligen Arbeitsgruppen – wohlgermerkt auf Beamtenebene – trafen sich ab Anfang 2023 zu sogenannten „Kick off“-Terminen, wobei jeweils (weitere) Positionspapiere ausgetauscht und die Vorgehensweisen akkordiert wurden. Im Wesentlichen wurde vereinbart, dass die Präsenztermine der Arbeitsgruppen nicht parallel stattfinden sollen, dass Unterarbeitsgruppen – besonders im Bereich Gesundheit zu „Organisation und Finanzierung“, „Materiengesetze“ und „Medikamente“ – gebildet werden sowie dass Unterlagen zumindest eine Woche im Voraus übermittelt und dementsprechend Tischvorlagen keinesfalls akzeptiert werden.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Einer Bundesstaatsreform wurde wenig Erfolg beschieden, wenn sie mit den Finanzausgleichsverhandlungen – die dann ebenfalls scheitern hätten können – junktimiert werden würde.

<sup>10</sup> Dazu darf angemerkt werden, dass dies nicht im ganzen Verhandlungsjahr eingehalten wurde.

Im Anschluss an die Initialphase wurden bis zum Sommer im Schnitt alle zwei Wochen Sitzungen einberufen, wobei zumeist zwei Wochentage – je ein Halbtage Kernthemen und Pflege, zwei Halbtage Gesundheit – vorgesehen waren. Neben den Vertretern der Länder und der Gemeinden haben seitens der Ministerien ebenfalls hochrangige Beamte, mitunter Sektionsleiter, sowie situationsabhängig eine große Zahl an Verhandlern der Sozialversicherungsträger teilgenommen. Gerade in diesen großen, heterogenen Runden entsponnen sich teils langwierige Diskussionen betreffend Einladungskreis, Tagesordnung und Formalitäten.

Darüber hinaus wurde eine kleinere, politische Verhandlungsgruppe initiiert, die aus den Bundesländern Vorarlberg, Oberösterreich, Wien und Burgenland,<sup>11</sup> später auch aus Kärnten sowie dem Städte- und Gemeindebund, bestand und regelmäßig die politische Abstimmung mit den Bundesministerien und zwischen den anderen Finanzausgleichspartnern übernehmen sollte.

Eine vollbesetzte Verhandlungsrunde, wie beim Auftakt im Dezember 2022, wurde im Mai 2023 angesetzt und dieser eine Matrix mit dem Ziel vorgelegt, dort in jenen Fällen Entscheidungen zu treffen, wo die Beamtenebene keinen Konsens finden konnte. Der politische Konsens blieb zu diesem Zeitpunkt jedoch ebenfalls aus.

Um diese Verhandlungen herum haben freilich auch Landesreferentenkonferenzen stattgefunden, auf deren Tagesordnung finanzausgleichsrelevante Punkte standen;<sup>12</sup> so insbesondere Landeshauptleute-, Landesfinanz- und Landesgesundheitsreferentenkonferenzen.<sup>13</sup> Die wertvolle Tätigkeit der Verbindungsstelle der Bundesländer, die sich stets unterstützend und koordinierend eingebracht hat, sei an dieser Stelle erwähnt.

---

<sup>11</sup> Daher auch „Viererrunde“ genannt, wenngleich später die Anzahl der Teilnehmer variierte.

<sup>12</sup> Eine abschließende Behandlung des Paktums hat allerdings nicht stattgefunden, siehe unten, Pkt. 2.

<sup>13</sup> Vgl. die folgende FN.

Begleitend wurde auch über die Medien „verhandelt“. Für Verwunderung sorgte, dass die (medialen) Berichte und Äußerungen regelmäßig nicht den Kenntnisstand der Beamtenschaft wiedergaben oder gar während laufender Verhandlungsrunden einer der Teilnehmer auf eine soeben ergangene Presseaussendung hinweisen musste, die die laufenden Gespräche vorwegnahm.

Über den Sommer wurden die Termine freilich etwas dünner, so hat zum Beispiel im Bereich der Arbeitsgruppe Pflege zwischen Juni und September kein Termin stattgefunden. Ab dem Herbst hat sich dann die politische Ebene vermehrt der Verhandlungen angenommen, so dass die vorhin erwähnte „Viererrunde“ und die dazugehörigen Kabinette und Büros im direkten Austausch waren und im engeren Takt (außerordentliche) Landesreferentenkonferenzen einberufen wurden.<sup>14</sup>

Bereits an dieser Stelle sei der Zukunftsfonds erwähnt, den ich später noch näher ausführen werde. Diese Idee wurde vom BMF eingebracht, zunächst in kleinerer politischer Runde besprochen und im Anschluss an die Beamtenebene weitergegeben. Damit war relativ schnell klar, dass dieses Instrument jedenfalls festgeschrieben werden soll und sich die Verhandlungen auf die konkrete Ausgestaltung reduzieren werden.<sup>15</sup> Dies stellt freilich keine Wertung dar, sondern soll die Interdependenz zwischen Beamten- und politischer Ebene verdeutlichen.

Anfang Oktober wurde dann eine sogenannte „Grundsatzeinigung“ politisch akkordiert: Darin fand sich u.a. schon die Dauer der Finanzausgleichsperiode (2024-2028), ein Gesamtvolumen von durchschnittlich 3,4 Milliarden Euro p.a. für Gesundheit, Pflege und „weitere Zukunftsthemen“ sowie ein rückzahlbarer Sondervorschuss auf die Ertragsan-

---

<sup>14</sup> Z.B. Landesfinanzreferentenkonferenzen am 4./5. Mai 2023 (VSt-3/1912), am 11./12. Oktober 2023 (VSt-3/1917) und 9. November 2023 (VSt-3/1924), Landesgesundheitsreferentenkonferenz am 17. Oktober 2023 (VSt-300/423) sowie Landeshauptleutekonferenzen am 7. Juni 2023 (VSt-1/1408), 18. September 2023 (VSt-1/1414) und am 3. November 2023 (VSt-1/1421).

<sup>15</sup> In der Diskussion zum gegenständlichen Vortrag hat *Egon Mohr* berichtet, dass in der Vergangenheit insb. der ehemalige Landeshauptmann von Vorarlberg, *Herbert Sausgruber*, darauf bedacht war, solchen Anfängen zu wehren.



teile der Gemeinden im Jahr 2024 in Höhe von 300 Millionen Euro.<sup>16</sup> Zuletzt fanden engmaschige Sitzungen statt, die vor allem die politische Verhandlungsgruppe mit den Verhandlungen zum Paktum und die zuständigen Experten für die Transparenzdatenbank betrafen, weil kurzfristig seitens des Finanzministeriums ausgegeben wurde, dass der Abschluss einer Art.-15a-Vereinbarung hinsichtlich der Transparenzdatenbank eine *conditio sine qua non* für den Finanzausgleich darstelle.

Auch die medialen Ankündigungen<sup>17</sup> der Ärztekammer trugen dazu bei, dass im Gesundheitsbereich noch äußerst knapp vor Unterzeichnung des Paktums Anpassungen erfolgten.<sup>18</sup>

Bemerkenswert ist, dass keine abschließende Runde aller Finanzausgleichspartner stattgefunden hat. Vielmehr fanden lediglich Sitzungen der Verhandlungsgruppe statt, solche auf Beamten- und Expertenebene und die Landesreferentenkonferenzen, weswegen auch das Paktum nicht allseits unterfertigt wurde.<sup>19</sup> Faktisch waren damit – in Summe haben laut Finanzministerium ca. 100 Verhandlungsrunden stattgefunden<sup>20</sup> – die Verhandlungen grundsätzlich abgeschlossen.

Der Bund war allerdings nicht darum verlegen, unabhängig davon erneut einseitige steuerpolitische Maßnahmen zu setzen, die das Verhandlungsergebnis konterkarieren. Dazu gehören – jeweils Ertragsanteile vermindern – Maßnahmen wie die Umsatzsteuerbefreiung auf Photovoltaikanlagen,<sup>21</sup> die abgaben- und steuerfreie „Mitarbeiter-

---

<sup>16</sup> Siehe MRV 72/12 vom 4. 10. 2023; vgl. *Gschwandner*, Finanzielle Eckpunkte fixiert – viele Details noch offen, Kommunal 11/2023, 13 (13 f).

<sup>17</sup> Dazu gehörte u.a. eine mit bis zu 10 Mio. EUR dotierte Informationskampagne und die Androhung der Aufkündigung der Gesamtverträge der österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK), siehe [https://www.aerztekammer.at/home/-/asset\\_publisher/topnews/content/pa-vorgehensweisefinanzausgleich/261766](https://www.aerztekammer.at/home/-/asset_publisher/topnews/content/pa-vorgehensweisefinanzausgleich/261766) (abgerufen am 12. 4. 2024).

<sup>18</sup> Siehe <https://www.derstandard.at/story/3000000196347/finanzausgleich-von-bund-laendern-und-gemeinden-unterzeichnet> (abgerufen am 12. 4. 2024).

<sup>19</sup> Siehe dazu unten, Pkt. 2.

<sup>20</sup> Siehe [https://www.linkedin.com/posts/magnus-brunner-26761815\\_der-finanzausgleich-wurde-nach-mehr-als-100-activity-7135936289148653568-OnIG/](https://www.linkedin.com/posts/magnus-brunner-26761815_der-finanzausgleich-wurde-nach-mehr-als-100-activity-7135936289148653568-OnIG/) (abgerufen am 12. 4. 2024).

<sup>21</sup> § 28 Abs. 63 UStG 1994 idF. BGBl. I Nr. 152/2023 (Budgetbegleitgesetz 2024).

prämie“<sup>22</sup> sowie die Ausweitung der Spendenabsetzbarkeit für gemeinnützige Körperschaften.<sup>23</sup>

## 2 Paktum

Wenngleich es in dieser Finanzausgleichsperiode ein paar Besonderheiten gibt, so bildet das Paktum, welches von den Finanzausgleichspartnern verhandelt wird, die Grundlage für den Finanzausgleich.<sup>24</sup> Im Oktober 2023 wurde eine sog. „Grundsatzvereinbarung“ präsentiert, die spätere Punkte des Paktums bereits vorwegnahm bzw. außer Streit stellte. Dazu gehörte u.a. der Zukunftsfonds, die Einigung im Bereich Gesundheit und Pflege sowie der rückzahlbare Sonder-Vorschuss für Gemeinden.<sup>25</sup> Wie eingangs erwähnt, wurde das Paktum am 21. November 2023 von der Verhandlungsgruppe unterzeichnet – es finden sich darauf (nur) Unterschriften von Verantwortlichen des BMF und BMSGPK, der Länder Vorarlberg, Oberösterreich und Wien sowie des Gemeinde- und des Städtebunds.<sup>26</sup> Bis dato wurden die Unterschriften auch nicht nachgeholt,<sup>27</sup> weiters erfolgte keine Kenntnisnahme des Paktums durch die Landeshauptleuterkonferenz.<sup>28</sup>

Interessanterweise wurde – anders als zum FAG 2017 – nicht paktiert,<sup>29</sup> dass alle sonstigen Forderungen der Gebietskörperschaften aus

---

<sup>22</sup> § 124b Z 447 EStG 1988 idF. BGBl. I Nr. 200/2023 (Start-Up-Förderungsgesetz); dies stellt eine adaptierte Weiterführung der 2022 und 2023 gewährten „Teuerungsprämien“ dar.

<sup>23</sup> § 4a EStG 1988 idF. BGBl. I Nr. 188/2023 (Gemeinnützigkeitsreformgesetz 2023).

<sup>24</sup> Vgl. instruktiv *Gmeiner/Teissl*, Finanzverfassung und kooperativer Föderalismus, in: *Bußjäger/Eller* (Hrsg.), *Handbuch der österreichischen Finanzverfassung* (2022) 43 (64 ff); vgl. ferner *Oberndorfer/Leitl*, FS *Ruppe* 495 ff.

<sup>25</sup> Siehe auch oben, Pkt. 1; siehe MRV 72/12 vom 4. 10. 2023; vgl. *Gschwandtner*, *Kommunal* 11/2023, 13 f.

<sup>26</sup> Somit fehlen Unterschriften der Länder, insb. des Vorsitzlandes Kärnten; das gescannte Paktum samt Unterschriften findet sich hier: <https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:fc193897-7238-4b07-971f-1703581536f5/Paktum%20zum%20FAG%202024.pdf> (abgerufen am 12. 4. 2024).

<sup>27</sup> Nach der Rechtsprechung des VfGH ist ein allseits unterschriebenes Verhandlungsergebnis auch nicht zwingend erforderlich, vgl. VfSlg. 14.262/1995.

<sup>28</sup> Vgl. dazu den Beschluss der LH-Konferenz vom 5. 12. 2016 (VSt-13/1853); zur Bedeutung dieser Beschlüsse vgl. VfSlg. 16.849/2003.

<sup>29</sup> Siehe Paktum zum FAG 2017, 20: „Mit dieser Vereinbarung sind alle sonstigen Forderungen

der Finanzausgleichsperiode 2017-2023 abgegolten seien.<sup>30</sup> Wenngleich dem Paktum keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit zukommt, so stellt es doch ein „Einvernehmen“ in den „wesentlichen, grundsätzlichen Belangen“ dar.<sup>31</sup> Dass eine alle bisherigen und eine vergangene Periode betreffenden zukünftigen Forderungen bereinigende Übereinkunft wesentlich und grundsätzlich ist, ist unbestritten; daher kann sie nicht vermutet, sondern muss sie explizit paktiert werden. Es bleibt daher abzuwarten, inwieweit das Fehlen dieser Bereinigung Wirkungen entfaltet, z.B. im Hinblick auf (offene) Beratungen im Konsultationsgremium,<sup>32</sup> hinsichtlich der im Paktum nicht geregelten Bereiche oder der einseitigen steuerpolitischen Maßnahmen des Bundes.

Die wesentlichen Inhalte des Paktums sind wie folgt hervorzuheben:

## 2.1 Finanzausgleich-Kernthemen

### 2.1.1 „Zusätzliche Mittel des Bundes für Länder und Gemeinden“

Der Zukunftsfonds bildet gewissermaßen die größte Neuerung im FAG 2024, wenngleich es sich rein rechtlich um eine – bekannte – Finanzzuweisung handelt.<sup>33</sup> Politisch wurde der Zukunftsfonds als „Paradigmen-

---

der Gebietskörperschaften der noch laufenden Finanzausgleichsperiode abgegolten“; [https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:d8ee705b-2ec4-48ce-a417-7204a04b6131/Paktum\\_FAG\\_2017.pdf](https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:d8ee705b-2ec4-48ce-a417-7204a04b6131/Paktum_FAG_2017.pdf) (abgerufen am 12. 4. 2024).

<sup>30</sup> Entgegen dem Wortlaut des Paktums führen die Materialien zum FAG 2024 aus, dass damit „alle offenen Punkte der abgelaufenen Finanzausgleichsperiode erledigt“ seien (ErlRV 2305 BlgNR 27. GP, 2), wobei dies (bis auf eine Tippfehlerkorrektur) wortwörtlich den Materialien zum FAG 2017 entnommen wurde (ErlRV 1332 BlgNR 25. GP, 6).

<sup>31</sup> VfSlg. 12.505/1990; vgl. *Gmeiner/Teissl*, in: *Bußjäger/Eller* (Hrsg.), *Handbuch* 64 f.

<sup>32</sup> Vgl. *Oberndorfer/Leitl*, FS Ruppe 517.

<sup>33</sup> Aufgrund der Verknüpfung mit bestimmten Zielen liegt diese Einordnung nicht auf der Hand. Allerdings sprechen sowohl der Wortlaut des § 23 Abs. 1 FAG 2024 als auch das Fehlen konkreter, sanktionsbewehrter Ziele dafür; so können die Mittel des Zukunftsfonds auch nicht zurückgefordert werden. Die Bezeichnung des Zukunftsfonds als „neues Instrument“ (Paktum zum FAG 2024, 1) ist nicht rechtlich zu deuten, und themenspezifische Finanzzuweisungen gab es auch bisher. Vgl. aber *Eller/Bußjäger*, *Eine zwiespältige Bilanz*, public 3/2023, 10.

wechsel“ bezeichnet, der „Föderalismus in Reinkultur“ darstelle.<sup>34</sup> Der zunächst mit 1,1 Milliarden Euro dotierte und anhand der Mittelfristprognose des Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) indexierte Fonds stellt Mittel zur Erreichung von quantitativen Zielen der Länder und Gemeinden in den Bereichen Elementarpädagogik, Wohnen und Sanieren sowie Umwelt und Klima zur Verfügung; Schwerpunkt bildet die Elementarpädagogik mit 500 Millionen Euro, gefolgt von den anderen beiden Bereichen mit jeweils 300 Millionen Euro.<sup>35</sup>

Die länderweise Verteilung richtet sich nach der Volkszahl – die Länder sind dazu berufen, mit den Gemeinden zu vereinbaren, wie – also in welchem Umfang und in welchem Wege – die Mittel im jeweiligen Land zwischen Landes- und Gemeindeebene aufgeteilt werden. So hat beispielsweise Tirol hiezu bereits im November eine Einigung erzielt.<sup>36</sup> Das Paktum selbst sieht lediglich im Bereich der Elementarpädagogik einen verpflichtenden Gemeindeanteil von 50 % vor.<sup>37</sup>

Als Ziele wurden unter anderem festgelegt: Betreuungsquote der unter Dreijährigen von 38 % oder Erhöhung dieser Quote um mindestens 1 % pro Jahr; Energieeffizienz-Richtlinienkonforme Renovierungsquote von 3 % bei öffentlichen Gebäuden oder gleichwertige Energiesparmaßnahmen; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch um 1 % bzw. um 0,5 % ab einem bestehenden Deckungsgrad von 50 %.

Zugegeben: Der Weg der Zielerreichung bleibt den Ländern überlassen, die Autonomie hält sich aufgrund der engen Vorgaben aber in Grenzen.

Bei Zielerreichung können die weiteren Mittel für andere Bereiche verwendet werden, wobei die Zweckwidmung im Bereich der Elemen-

---

<sup>34</sup> Siehe <https://www.derstandard.at/story/3000000189682/> (abgerufen am 12. 4. 2024).

<sup>35</sup> § 23 FAG 2024.

<sup>36</sup> RV 1/24 BlgTirLT 18. GP; in den meisten Ländern liefen zu Jahresbeginn noch Gespräche, vgl. *Gschwandtner*, Unterstützungspakete gefragt, *Kommunal* 1/2024, 13 (14).

<sup>37</sup> Siehe nunmehr § 23 Abs. 3 zweiter Satz FAG 2024.

tarpädagogik bestehen bleibt. Dies wird anhand einer Zwischen- und einer Endevaluierung überprüft, daraufhin sollen die Mittel auch dauerhaft verankert und der Zukunftsfonds gegebenenfalls um neue Themen erweitert werden.<sup>38</sup> Eine Rückzahlungsverpflichtung bei Nichterreichung von Zielen besteht jedenfalls nicht.<sup>39</sup>

Ein Verhandlungserfolg der Länder konnte dadurch erreicht werden, dass auch der Bund gewisse Ziele im Rahmen des Zukunftsfonds erfüllen muss und zwar dahingehend, dass entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden – beispielsweise ausreichend Ausbildungsplätze im Bereich der Elementarpädagogik und relevante gesetzliche Grundlagen.<sup>40</sup>

### **Weitere Festlegungen im Paktum sind:**

- Die Regelung des § 24 FAG 2017 wird nunmehr als Finanzzuweisung an Länder und Gemeinden (insbesondere) für Gesundheit, Pflege und Klima in Höhe von 600 Millionen Euro p.a. als § 25 FAG 2024 weitergeführt.<sup>41</sup>
- Darüber hinaus werden eine Finanzzuweisung an Gemeinden für Personennahverkehrsunternehmen sowie Zweckzuschüsse für Eisenbahnkreuzungen und Theatererhalter, samt teilweiser Aufstockung, Verlängerung bzw. Neuregelung, vereinbart; die Tarife für den Schülertransport werden erhöht.<sup>42</sup>
- Hinsichtlich der Siedlungswasserwirtschaft werden die Förderungen leicht erhöht und eine Sondertranche sowie die Bereitstellung von Mitteln aus dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds vorgesehen.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Paktum zum FAG 2024, 3.

<sup>39</sup> Vgl. *e contrario* Paktum zum FAG 2024, 3, und ErlRV 2305 BlgNR 27. GP, 5.

<sup>40</sup> Paktum zum FAG 2024, 4.

<sup>41</sup> Paktum zum FAG 2024, 4.

<sup>42</sup> Paktum zum FAG 2024, 5 f.

<sup>43</sup> Paktum zum FAG 2024, 6.

- Anstelle der Umsetzung eines umfassenderen Ansatzes hinsichtlich der pädagogischen Assistenz erfolgt zunächst ab 2025 eine Erhöhung der Zweckzuschüsse nach Bildungsinvestitionsgesetz, ab dem Schuljahr 2025/2026 soll eine weitergehende Reform umgesetzt werden.<sup>44</sup>
- Gemeinden erhalten einen Sondervorschuss in Höhe von 300 Millionen Euro im Jahr 2024, der in den drei Folgejahren in drei Tranchen zurückzuzahlen ist.<sup>45</sup>
- Die Art.-15a-Vereinbarung über den Kostenbeitrag der Länder zur stationären Behandlung sowie Betreuung von Insassen von Justizanstalten wird – betragsmäßig unverändert – in das FAG 2024 überführt.<sup>46</sup>

### 2.1.2 Reformen

Auch auf Reformvorhaben wurde im Paktum Bedacht genommen.<sup>47</sup> Dazu gehören die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Grundsteuer B und zur Aufteilung der Kosten und Sanktionszahlungen im Klimaschutzkoordinations- und Verantwortlichkeitsmechanismus, Pilotprojekte zum „Green Budgeting“ und die Fortführung des Benchmarking-Prozesses, eine Fördertaskforce und die Erarbeitung von Wirkungsindikatoren im Zusammenhang mit der Transparenzdatenbank sowie eine Reform des Österreichischen Stabilitätspakts.

## 2.2 Pflege und Gesundheit

Dazu wurde vor allem auf die dem Paktum angeschlossenen Gesetzes- und Vereinbarungsentwürfe verwiesen.<sup>48</sup> Hervorzuheben ist die

---

<sup>44</sup> Paktum zum FAG 2024, 6 f.

<sup>45</sup> Paktum zum FAG 2024, 7.

<sup>46</sup> Paktum zum FAG 2024, 7; vormals BGBl. I Nr. 4/2009.

<sup>47</sup> Paktum zum FAG 2024, 7 ff.

<sup>48</sup> Siehe unten, Pkt. 3; siehe ausführlich Schwetz, Gesundheit und Pflege im Finanzausgleich ab 2024, JMG 2024 (im Erscheinen).

Dotierung des Pflegefonds<sup>49</sup> mit (wertgesichert) 1,1 Milliarden Euro p.a. sowie die Stärkung des spitalambulanten Bereichs und Mittel für Strukturreformen, wofür in der FAG-Periode rund 3 Milliarden Euro zur Verfügung stehen sollen.<sup>50</sup> Im Paktum hat sich der Bund ausdrücklich verpflichtet, weitere Gesetzesänderungen, z.B. im Berufsrecht, bis Ende 2024 umzusetzen sowie Sorge für die tatsächliche Besetzung der angekündigten Kassenstellen und den Abschluss eines bundesweit einheitlichen Gesamtvertrags durch die ÖGK mit den vorhandenen Mitteln zu tragen.<sup>51</sup> Ebenso wurde festgehalten, dass für inländische Gastpatienten – ein besonders für Tirol relevantes Thema – kein über die Abgeltung der Landesgesundheitsfonds hinausgehender Ausgleich erfolgt.<sup>52</sup>

### 2.3 Anlage

Wie angesprochen wurde – als Anlage zum Paktum<sup>53</sup> – ein Zweckzuschussgesetz zur Unterstützung bei thermischenergetischen Sanierungen und Heizungsumstieg vereinbart.<sup>54</sup> Ziel dessen ist – dem Wesen eines Zweckzuschusses entsprechend – die Unterstützung der Länder und zwar bei Förderungen im Sinne des § 6 Abs. 2f Z 1b Umweltförderungsgesetz. Die Höhe wurde mit 50 Millionen Euro, jeweils 2024 und 2025, und die Verteilung nach Volkszahl festgelegt. Die Länder dürfen die bereits vorgesehenen Fördersätze nicht reduzieren und müssen dem Bund entsprechend berichten.

---

<sup>49</sup> § 2 Abs. 2 PFG idF. BGBl. I Nr. 170/2023; klarzustellen ist freilich, dass die (durch die Länder mitfinanzierten) Mittel des Pflegefonds die notwendigen Ausgaben der Länder im Bereich der Pflege nur zu einem Bruchteil abdecken.

<sup>50</sup> Vgl. § 2 Abs. 2 PFG idF. BGBl. I Nr. 170/2023; vgl. Art. 31 Abs. 1 Z 2 RV 2317 BldgNR 27. GP.

<sup>51</sup> Paktum zum FAG 2024, 9.

<sup>52</sup> Paktum zum FAG 2024, 9.

<sup>53</sup> Paktum zum FAG 2024, 4.

<sup>54</sup> Heizungsumstiegs-Zweckzuschussgesetz, BGBl. I Nr. 197/2023.

## 2.4 Weitere Vereinbarungen

Bemerkenswert ist, dass neben den im Paktum schriftlich festgehaltenen Vereinbarungen im Zuge der Verhandlungen weitere Festlegungen getroffen wurden. Demnach sollen die Finanzausweisungen, die den Gemeinden zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen gewährt werden,<sup>55</sup> im Hinblick auf die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen evaluiert und analysiert werden.<sup>56</sup>

## 3. FAG 2024, Begleitgesetze und Art.-15a-Vereinbarungen

Zur Umsetzung wurden auch ein umfassendes Gesetzespaket und mehrere Art.-15a-Vereinbarungen vorgelegt und – zum Teil – beschlossen.

Die zum Finanzausgleich gehörigen Gesetze, die allesamt zwischen 30. und 31. Dezember – also äußerst knapp vor Ablauf der FAG-Periode – kundgemacht wurden, lauten:

- Vereinbarungsumsetzungsgesetz 2024 (VUG 2024),<sup>57</sup> damit werden geändert das Gesundheits-Zielsteuergesetz, das Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Primärversorgungsgesetz, das Ärztegesetz 1998, das Zahnärztegesetz, das Gesundheitstelematikgesetz, das Bundesgesetz über die Dokumentation im Gesundheitswesen, das Apothekengesetz, das Suchtmittelgesetz, das Rezeptpflichtgesetz, das Gesundheitsqualitätsgesetz und das Bundesgesetz über die Gesundheit Österreich GmbH,<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> § 24 Abs. 1 und 2 FAG 2024.

<sup>56</sup> BMF 30. 11. 2023, 2023-0.860.685.

<sup>57</sup> BGBl. I Nr. 191/2023.

<sup>58</sup> Siehe insb. zu den Novellen von KAKuG, ApoG, SMG und ASVG *Voithofer*, Änderungen im Apothekenrecht zum Jahreswechsel, JMG 2024, 4.



- ein Bundesgesetz, mit dem das Pflegefondsgesetz, das Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetz und das Bundespflegegeldgesetz geändert werden, das Bundesgesetz über einen Zweckzuschuss aufgrund der Abschaffung des Zugriffs auf Vermögen bei Unterbringung von Personen in stationären Pflegeeinrichtungen für die Jahre 2025 bis 2028 erlassen und das Entgelt-erhöhungs-Zweckzuschussgesetz aufgehoben wird,<sup>59</sup>
- ein Bundesgesetz, mit dem das Transparenzdatenbankgesetz 2012 geändert wird<sup>60</sup>
- und – grundlegend – ein Bundesgesetz, mit dem ein Finanzausgleichsgesetz 2024 erlassen wird sowie das Finanzausgleichsgesetz 2017, das Umweltförderungsgesetz, das Wohn- und Heizkostenzuschussgesetz, das Transparenzdatenbankgesetz 2012<sup>61</sup> und das Bildungsinvestitionsgesetz geändert werden.<sup>62</sup>
- Kurz vor Abschluss der Verhandlungen wurde zudem ein Heizungsumstiegs-Zweckzuschussgesetz<sup>63</sup> vorgelegt, welches als Anhang zum Paktum aufgenommen wurde.<sup>64</sup>

Folgende Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG wurden vorgelegt – wobei diese bisher noch nicht allseits kundgemacht wurden, obwohl teilweise ein Inkrafttreten mit 1. 1. 2024 vorgesehen wurde:

- Vereinbarung Zielsteuerung Gesundheit;<sup>65</sup>
- Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens;<sup>66</sup>

---

<sup>59</sup> BGBl. I Nr. 170/2023.

<sup>60</sup> BGBl. I Nr. 169/2023.

<sup>61</sup> Und zwar abermals, siehe den vorigen Gedankenstrich bzw. FN 60.

<sup>62</sup> BGBl. I Nr. 168/2023.

<sup>63</sup> BGBl. I Nr. 197/2023.

<sup>64</sup> Paktum zum FAG 2024, 4.

<sup>65</sup> RV 2316 BlgNR 27. GP; z.B. RV 282/24 BlgTirLT 18. GP.

<sup>66</sup> RV 2317 BlgNR 27. GP; z.B. RV 283/24 BlgTirLT 18. GP.

- Vereinbarung über die Finanzierung der flächendeckenden und bedarfsgerechten Bereitstellung von Frühen Hilfen in Österreich;<sup>67</sup>
- Änderung der Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung<sup>68</sup>
- und Vereinbarung über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank.<sup>69</sup>

Daran ist bereits zu erkennen, dass es tatsächlich um mehr als den bloßen Finanzausgleich im Sinne des FAG ging, sondern vor allem in den Bereichen Gesundheit, Pflege und bei der Transparenzdatenbank inhaltliche Änderungen erfolgten.

#### 4 (Persönliche) Bewertung

Insgesamt stehen den Ländern und Gemeinden in der kommenden Finanzausgleichsperiode mehr Mittel zur Verfügung. Dass dabei die eigentliche Forderung nach einer Schlüsseländerung hinsichtlich der Ertragsanteile nicht erreicht wurde, ist nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisch zu sehen,<sup>70</sup> sondern lässt auch budgetäre Lücken – immerhin tragen die Länder und Gemeinden alleine aus der FAG-Periode 2017-2023 Mehrkosten von rund zehn Milliarden Euro<sup>71</sup> – offen.

---

<sup>67</sup> RV 2315 BlgNR 27. GP; z.B. LGBl. NÖ Nr. 22/2024.

<sup>68</sup> RV 2313 BlgNR 27. GP; z.B. RV 1272/23 BlgTirLT 18. GP.

<sup>69</sup> RV 2314 BlgNR 27. GP; z.B. RV 140/24 BlgTirLT 18. GP.

<sup>70</sup> Z.B. im Hinblick auf das föderale Prinzip des B-VG und die Berücksichtigung der Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nach § 4 F-VG.

<sup>71</sup> Dies ergibt sich schon alleine aus den wirkungsorientierten Folgeabschätzungen zu Abgabenänderungsgesetzen und steuerpolitischen Maßnahmen des Bundes, wobei weitere Mindereinnahmen in Milliardenhöhe noch schlagend werden, z.B. durch die Abschaffung der „Kalten Progression“ oder die ökosoziale Steuerreform; vgl. Positionspapier der Länder, Beschluss der LFRK vom 11. 11. 2022 (VSt-13/1919).

Große Neuordnungen sind nicht erfolgt, vielmehr wurde an Nebenschauplätzen wie Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen geschraubt und mit dem Zukunftsfonds ein doch zu hinterfragendes Instrument, welches dem Bund steuernde Eingriffe in Länder- und Gemeindekompetenzen ermöglicht, eingeführt.

Man erkennt den Geist dahinter recht schnell, weil von „zusätzlichen Mitteln des Bundes“ die Rede ist, anstatt die Aufteilung der Einnahmen des Gesamtstaates vorzunehmen. Den Gebietskörperschaften blieb aber letztlich nichts anderes übrig, als sich an die „Goldenen Zügel“ des Bundes nehmen zu lassen, um insbesondere die gesundheitliche und pflegerische Versorgung ihrer Bevölkerung nicht zu gefährden.

Grundsätzlich wäre es angezeigt, die großen Herausforderungen, die teilweise nur kompetenzübergreifend zu lösen sind, auch gemeinsam anzugehen. Dazu müsste ein Instrumentarium jedoch rechtssystematisch passend verankert und zuvor gemeinsam diskutiert werden. In diesem Zusammenhang könnte man auch Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse in ein zukunftsfähiges System überführen, wenngleich im Allgemeinen die Aufgaben der Gebietskörperschaften durch Aufteilung der Ertragsanteile bestritten werden sollten. Dazu bedarf es aber weiterführender Überlegungen, die an dieser Stelle nicht vorgenommen werden können.

Ein fahler Beigeschmack bleibt freilich deshalb, weil der Bund rund um die finalen Verhandlungen zum Paktum bereits wieder einseitige steuerpolitische Maßnahmen gesetzt oder angekündigt hat, die die Aufteilung der Ertragsanteile wesentlich beeinflussen.<sup>72</sup>

Dafür könnte die kommende FAG-Periode insofern spannend werden, als das Paktum nicht von allen Finanzausgleichspartnern unterfertigt wurde und die ansonsten übliche „Generalklausel“, wonach alle offenen Forderungen abgegolten seien, fehlt.

---

<sup>72</sup> Umsatzsteuerbefreiung auf Photovoltaik-Anlagen, Einkommensteuerbefreite Boni und Ausweitung der Spendenabsetzbarkeit; siehe oben, Pkt. 1.

Für die anstehende Finanzausgleichsperiode bleibt zu wünschen, dass die verteilten Mittel alle Beteiligten in die Lage versetzen, ihren Aufgaben nachzukommen, dass Verhandlungen nach § 8 FAG 2024 (zuvor: § 7 FAG 2017) ernsthaft geführt werden und dass die nächsten Verhandlungen tatsächlich auf Augenhöhe, unter Respektierung einer föderalen staatlichen Ordnung, vonstatten gehen.

Abschließend sei angemerkt, dass zum FAG 2024 mit Stand April 2024 bereits drei Novellen in parlamentarischer Behandlung sind oder waren. Diese stehen nicht mit den eigentlichen Verhandlungen im Zusammenhang, sondern erfolgten losgelöst davon nach Abschluss derselben.

## **5 Zusammenfassende Thesen**

Die folgenden Thesen stellen keine vollständige inhaltliche Zusammenfassung des Beitrags dar, sondern sollen ausgewählte Wahrnehmungen prägnant festhalten:

- Finanzverfassungsrechtliche und föderale Grundlagen müssen immer wieder in Erinnerung gerufen werden.
- Finanzausgleichsverhandlungen sind kein Forum für Bundesstaatsreformen.
- Die Länder (und Gemeinden) verfolgen über weite Teile die gleichen Interessen.
- Es findet eine zunehmende Entkoppelung von Politik und Beamtenschaft, in allen Bereichen, statt.
- Politisch einmal angedachte und teilweise medial präsentierte Instrumente/Maßnahmen können nicht mehr wegverhandelt werden (Zukunftsfonds).
- Mediale Berichte spiegeln nicht die tatsächlichen Inhalte oder den Verhandlungsstand wider.

- Verhandlungsrunden benötigen eine präzise und straffe Sitzungsführung.
- (Einseitige) steuerpolitische Maßnahmen des Bundes erfolgen während laufender Verhandlungen und trotz eines (fast) abgeschlossenen Paktums.
- Verhandlungen nach § 7 FAG 2017 (nunmehr § 8 FAG 2024) werden nicht immer ernsthaft, sondern vielmehr *pro forma* geführt.
- Eine Erhöhung des einheitlichen Schlüssels bzw. der Fixschlüssel wurde um jeden Preis verhindert und mit dem Zukunftsfonds und der Erhöhung von Zweckzuschüssen und Finanzzuweisungen umschifft.
- Der Bund nimmt die Länder an die „Goldenen Zügel“, indem er Mittel nur gegen Bedingungen bereitstellt.



# Das Finanzausgleichs- gesetz für die Jahre 2024 bis 2028 – Eine Einschätzung aus Sicht des Bundes

Von MMag. **Marco Rossegger\***

---

\* Auf Basis dieses Beitrages wird auch eine Publikation im Buch „Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch“ unter der Herausgeberschaft des KDZ-Zentrums für Verwaltungsforschung im NWV – Neuer Wissenschaftlicher Verlag erscheinen. Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 165.

## 1 Ein Rückblick auf das Finanzausgleichsgesetz 2017

Der Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 wurde fast ein Jahrzehnt lang vorbereitet. Große Erwartungen (Stichwort: Aufgabenorientierung, Abgabenaufonomie) wurden bei diesen Vorbereitungen von allen Finanzausgleichspartnern geschürt. Umso ernüchternder war, dass vieles von dem, was 2017 unter dem Motto „Der Einstieg in den Umstieg“ verkündet wurde, schon bald einer gewissen Entzauberung gewichen ist.

Nichtsdestotrotz konnte das FAG 2017<sup>1</sup> nicht nur seinen Zweck – die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf den Bund, die Länder und die Gemeinden sowie die sonstige Regelung diverser finanzausgleichsrechtlicher Bestimmungen – erfüllen, sondern brachte durchaus auch inhaltliche Fortschritte: Der Wohnbauförderungsbeitrag wurde mit Wirkung vom 1. Jänner 2018 zu einer ausschließlichen Landesabgabe, mit dem Strukturfonds wurde ein neues Instrument für die Unterstützung strukturschwacher Gemeinden etabliert, mit dem Klimaschutzkoordinations- und Verantwortlichkeitsmechanismus die Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen sowie die Tragung der Kosten für den Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten geregelt, und nicht zuletzt wurde die Berechnung der Ertragsanteile und Transfers radikal vereinfacht.

Ursprünglich war vorgesehen, das FAG 2017 mit 1. Jänner 2017 in Kraft und mit 31. Dezember 2021 außer Kraft treten zu lassen. Doch es kam ganz anders: Wegen der Coronapandemie hatten sämtliche staatliche Ebenen alle Hände voll zu tun, und so einigte man sich auf eine Verlängerung des FAG 2017 um zwei Jahre.

Und so wurde das FAG 2017 im Februar 2022 „unverändert“ zwei Jahre zusätzlich fortgeschrieben.<sup>2</sup> Unverändert? – Nicht ganz. Als Teil der

---

<sup>1</sup> FAG 2017, BGBl. I Nr. 116/2016. Siehe auch *Mohr*, Der neue Finanzausgleich 2017 bis 2021, ÖHW 2016 H4, 1.

<sup>2</sup> FAG 2017, BGBl. I Nr. 116/2016 idF BGBl. I Nr. 9/2022; siehe auch *Rossegger*, Die Verlängerung der aktuellen Finanzausgleichsperiode, ÖHW 2022, 47.



Verlängerung verpflichtete sich der Bund, den Ländern den Mehraufwand aufgrund der Pandemie pauschal mit 750 Mio. Euro abzugelten sowie einen Vorschuss der Gemeinden auf die Ertragsanteile in Höhe von 275 Mio. Euro nicht zurückzufordern.

Schon kurz nach dieser Verlängerung gab es erste Wortmeldungen aus der Landes- und Gemeindepolitik, die einer nochmaligen Verlängerung des FAG 2017 eine Absage erteilten. Und auch im Bund wurden die Vorbereitungen für die turnusmäßig anstehenden Finanzausgleichsverhandlungen immer konkreter. Jedoch anders als bei den Verhandlungen für das FAG 2017 gab es weder in der Politik noch in der Wissenschaft große Erwartungen in Hinblick auf grundlegende Reformen: Nicht eine große Aufgabenreform sollte das Ziel der Verhandlungen sein, stattdessen stand von Anfang an eine Neuverteilung der Geldmittel im Vordergrund.

Und dazu hatten auch die Länder und Gemeinden ihre Hausaufgaben gemacht: Zahlreiche Resolutionen und Beschlüsse sowie diverse Forderungspapiere waren in den Monaten vor dem Verhandlungsstart an das zuständige Finanzministerium gerichtet worden, mit dem einhelligen Tenor: Die Länder und Gemeinden brauchen mehr Geld, und zwar vom Bund!

## 2 Der Verhandlungsprozess

Am 19. Dezember 2022 kam es in Wien zum offiziellen Verhandlungsstart mit den politischen Spitzen der Finanzausgleichspartner (dem Bundesminister für Finanzen, den Landesfinanzreferentinnen und -referenten sowie den Präsidenten des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes). Das Besondere dabei war, dass Finanzminister *Magnus Brunner* auch seinen Amtskollegen *Johannes Rauch* – unter anderem zuständig für die Themen Gesundheit und Pflege – zum Verhandlungsauftritt gebeten hatte. Damit wurde signalisiert, wie wichtig es diesmal war, mit dem neuen Finanzausgleich auch Reformen im Gesundheits- und Pflegebereich anzustoßen.

Die Ergebnisse dieser ersten Sitzung betrafen vor allem Organisatorisches: Die Verhandlungen sollten in drei Arbeitsgruppen („AG Finanzausgleich-Kernthemen“, „AG Gesundheit“, „AG Pflege“) stattfinden, jeder Termin sei in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums für Finanzen abzuhalten und es sollte ausschließlich physische Sitzungen geben.

Am 18. Jänner 2023 fand die erste Sitzung, eine der AG Finanzausgleich-Kernthemen, statt. Der Forderung des Bundes nach einem Solidarbeitrag der Länder – vor allem die Gesundheitskrise und die Energiekrise hatten die Bundesfinanzen arg in Mitleidenschaft gezogen – stand das Verlangen der Länder und Gemeinden nach einer jährlichen Erhöhung der Ertragsanteile gegenüber.

Auch die Gespräche der AG Gesundheit gestalteten sich von Beginn an schwierig. Das lag nicht nur an der Zusammensetzung – neben Vertreterinnen und Vertretern aller Gebietskörperschaften saßen mit den Sozialversicherungen rund 50 Personen am Tisch –, sondern auch an den verschiedenen Lösungsansätzen für die spätestens seit der Pandemie klar sichtbaren Probleme im Gesundheitsbereich.

Ziel der dritten Arbeitsgruppe war vor allem, die Pflegereform aus dem Jahr 2022 abzusichern. Dabei standen zum einen die Finanzierungssicherheit für die Länder und Gemeinden und zum anderen die weitere Unterstützung der Attraktivierung von Pflegeausbildungen und die Verlängerung der Erhöhung des Entgelts des Personals im Fokus.

Es brauchte bis in den Herbst hinein mehr als 80 Verhandlungsrunden – auch auf politischer Ebene –, bevor am 3. Oktober 2023 eine „Grundsatzeinigung“<sup>3</sup> von allen Finanzausgleichspartnern unterzeichnet wurde. Darin einigte man sich auf mehr Mittel für den Gesundheitsbereich, jedoch sollte dieser Geldfluss mit dem Umsetzen von Reformen verbunden sein. In der Pflege wurden der Pflegefonds aufgestockt und

---

<sup>3</sup> Ministerratsvortrag vom 4. Oktober 2023, 72/12.

die bereits zuvor eingeleiteten Reformen bei der Pflegeausbildung und Entgelterhöhung abgesichert. Und im Bereich der AG Finanzausgleich-Kernthemen rückten schließlich sowohl der Bund als auch die Länder und die Gemeinden von ihren Maximalforderungen ab. Stattdessen einigte man sich insbesondere darauf, dass ab 2024 über einen „Zukunftsfonds“ in die Bereiche Elementarpädagogik, Wohnen und Sanieren sowie Umwelt und Klima zusätzliches Geld fließen soll.

Es brauchte noch weitere Gespräche, um die Details dieser Grundsatzeinigung zu verhandeln – vor allem um die Aufteilung der Mittel sowie das Formulieren der Ziele für den Zukunftsfonds wurde gerungen. Bis zuletzt wurde aber auch intensiv über die Weiterentwicklung der Transparenzdatenbank verhandelt.

Am 21. November 2023 einigten sich die Finanzausgleichspartner auf ein Regelwerk, das tags darauf den Ministerrat passierte. Das Paket umfasst zehn Gesetze, vier Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, das Paktum zum Finanzausgleich sowie weitere Beilagen. Es wurde im Dezember 2023 von beiden Kammern des Parlaments beschlossen und am 30. Dezember 2023 im Rechtsinformationssystem des Bundes – mit Ausnahme der noch verfassungsmäßig zu verabschiedenden Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG – kundgemacht. Seit 1. Jänner dieses Jahres ist das FAG 2024<sup>4</sup> in Kraft.

### **3        Gegensätzliche Positionen**

In allen drei Arbeitsgruppen gab es von Beginn an ein Motto des Bundes: „Frisches Geld für Bereiche, wo es notwendig ist – dafür aber Reformen!“ Daher wurde seitens des Bundes die Forderung nach einer pauschalen Erhöhung der Verteilung bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben („vertikale Verteilung“) von rund acht Mrd. Euro – vom Bund weg in Richtung Länder und Gemeinden – kategorisch abgelehnt.

---

<sup>4</sup> BGBl. I Nr. 168/2023.

Gestützt wurde der entsprechende Beschluss der Länder auf eine Studie<sup>5</sup> des WIFO, die im Auftrag der Länder erstellt wurde und im Untersuchungszeitraum von 2001 bis 2018 vor allem in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Bildung starke Ausgabensteigerungen gesehen hatte. Konkret würden die Steigerungen der Ausgaben der subnationalen Ebene insbesondere in den Bereichen Gesundheitswesen mit plus 16,0 Mrd. Euro, Bildungswesen mit plus 10,6 Mrd. Euro sowie Soziale Sicherung mit plus 12,9 Mrd. Euro beziffert. Von 2001 bis 2018 wurde dabei auf subnationaler Ebene eine Ausgabenentwicklung um plus 70,3 Prozent und auf Bundesebene um plus 53,7 Prozent beobachtet.

Weniger deutlich erwähnt wurde, dass sich auch die Einnahmen der subnationalen Ebene im selben Zeitraum um 70,1 Prozent steigerten (jene des Bundes um 57,8 Prozent). Dabei war die Zeit der Pandemie mit massiven Ausgaben des Bundes in der Untersuchung noch gar nicht berücksichtigt: der mit Abstand größte Teil der Hilfsleistungen für sämtliche Bevölkerungsgruppen, Unternehmen, aber auch öffentliche Einrichtungen dafür kam aus Bundesmitteln. Das bestätigte auch der Rechnungshof:<sup>6</sup> Bis Juni 2021 wurden in Österreich insgesamt rund 34,5 Mrd. Euro an finanziellen Hilfsleistungen tatsächlich gewährt. Davon kam mit 33,5 Mrd. Euro der größte Anteil vom Bund. Die Bundesländer zahlten insgesamt Hilfen in Höhe von rund einer Mrd. Euro aus. Die Auszahlungen aus dem Bundeshaushalt zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie summierten sich bis Ende Dezember 2022 auf mehr als 43 Mrd. Euro.

Dass der Bund einer Ertragsanteile-Erhöhung für Länder und Gemeinden ablehnend gegenüberstand, fußte außerdem auf dem Umstand, dass der Bund in der jüngeren Vergangenheit – anders als die Länder und Gemeinden – massive Budgetdefizite ausgewiesen hatte. Diese lagen in den Jahren 2020 bis 2022 zwischen minus 7,2 Prozent und

---

<sup>5</sup> WIFO, Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich, 2020.

<sup>6</sup> Reihe BUND 2022/12, COVID-19 – Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen: Datenaktualisierung, III–612 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP.

minus 4,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Länder (ohne Wien) wiesen 2020 nur ein Defizit von 0,5 Prozent, 2021 eines von 0,4 Prozent und für 2022 sogar einen Überschuss in Höhe von 0,4 Prozent des BIP aus. Die Gemeinden lagen im ersten Jahr der Coronapandemie mit minus 0,1 Prozent knapp im negativen Bereich und lieferten 2021 mit 0,1 Prozent und 2022 mit 0,2 Prozent des BIP jeweils ein positives Ergebnis. Für Wien lag das öffentliche Defizit in diesen Jahren zwischen minus 0,3 und 0,0 Prozent des BIP.

Dieses Ringen um „Geld gegen Reformen“ und auch die von Beginn an sehr unterschiedlichen Ziele des Bundes einerseits und der Länder und Gemeinden andererseits waren verantwortlich dafür, dass sich die Verhandlungen über das ganze Jahr 2023 zogen und erst im Herbst Bewegung hineingekommen ist.

#### **4 Zwischenergebnis**

Auch wenn das FAG 2024 optisch in weiten Teilen seinem Vorgänger zu entsprechen scheint, gibt es inhaltlich vor allem aufgrund des neuen Instruments des Zukunftsfonds und der deutlichen Aufstockung von Transfers doch durchaus bemerkenswerte Entwicklungen. Und in der Gesamtbetrachtung mit den Änderungen im Gesundheits- und Pflegebereich darf konstatiert werden, dass ein derart großes Volumen bisher noch in keinem Finanzausgleichsergebnis bewegt wurde. So nimmt der Bund ab dem Jahr 2024 jährlich rund 3,4 Mrd. Euro<sup>7</sup> – über die gesamte Finanzausgleichsperiode von 2024 bis 2028 in Summe 17,0 Mrd. – zusätzlich in die Hand. Und diese Mittel fließen an die Länder und die Gemeinden (sowie an die Sozialversicherungen, denen pro Jahr 300 Mio. Euro für den niedergelassenen Bereich zusätzlich zur Verfügung stehen werden).

---

<sup>7</sup> Wenn man die bereits im FAG 2017 enthaltene, aus Bundessicht befristete Finanzausweisung gemäß § 24 FAG 2017 nicht berücksichtigt, ergeben sich 3,1 Mrd. Euro p.a.

An den letztlich vorliegenden Ergebnissen sind aus Sicht des Bundes mehrere Punkte positiv zu bewerten:

#### **4.1 Zukunftsfonds**

Mit dem neuen Instrument des Zukunftsfonds mit einem Volumen von jährlich 1.100 Mio. Euro werden die Länder und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in den Bereichen Elementarpädagogik (2024: 500 Mio. Euro), Wohnen und Sanieren (2024: 300 Mio. Euro) sowie Umwelt und Klima (2024: 300 Mio. Euro) unterstützt. Das Volumen des Zukunftsfonds wird ab dem Jahr 2025 entsprechend der Inflationsprognose der beim Abschluss bekannten aktuellen WIFO-Mittelfristprognose valorisiert, wodurch das Volumen bis zum Ende der Finanzausgleichsperiode im Jahr 2028 auf 1.211 Mio. Euro steigen wird. Diese Mittel sind sowohl mit allgemeinen als auch mit quantitativen Zielen verbunden, zu deren Erreichung sie zu verwenden sind. Sofern ein quantitatives Ziel von einem Land bereits vor Ablauf der Finanzausgleichsperiode nachweislich erreicht wird, können die Mittel für andere Bereiche verwendet werden (im Bereich Elementarpädagogik sind übrige Mittel allerdings auch nach der Zielerreichung für diesen Bereich zu verwenden). Im Jahr 2026 haben die Länder eine Evaluierung der Zielerreichung und 2028 eine Evaluierung der Zielerreichung sowie der Mittelverwendung vorzulegen.

#### **4.2 Transparenzdatenbank**

Da ein großer Teil der öffentlichen Mittel in Förderungen fließt, einigte man sich – quasi in letzter Minute – darauf, dass die Länder die Transparenzdatenbank zukünftig wie der Bund verwenden und mit personenbezogenen Daten befüllen werden. Davon mitumfasst sind erstmalig auch der Hoheitsbereich, „sensible“ Förderungen sowie Förderungen, die von ausgelagerten Einheiten vergeben werden. Dadurch soll erreicht werden, dass unerwünschte Mehrfachförderungen gebietskörperschaftenübergreifend vermieden werden und Fördergelder zielgerichtet zum Einsatz kommen.

### 4.3 Gesundheit und Pflege

Schon vor dem Start der Verhandlungen war abzusehen, dass zusätzliche Mittel des Bundes in die Bereiche Gesundheit und Pflege – beides Zuständigkeiten der Länder – fließen würden. Denn in der öffentlichen Debatte rund um den Finanzausgleich waren es vor allem diese beiden Themen, bei denen die Bevölkerung Maßnahmen von Seiten der Politik erwartete bzw. forderte. Und wie schon beschrieben war das auch der Grund, dass das zuständige Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz stark in die Verhandlungen eingebunden war.

Ein wesentliches Anliegen der Arbeitsgruppe Gesundheit war es, den niedergelassenen Bereich, das heißt die medizinische Versorgung der Bevölkerung vor Ort, zu stärken. Das gelang durch die Einigung, künftig verstärkt Mittel für den Aus- und Aufbau vergemeinschafteter oder größerer Einheiten (Stichwort: Primärversorgungseinheiten) oder das Angebot zusätzlicher Kassenstellen sowie telemedizinischer Leistungen einzusetzen. Außerdem kam man zum gemeinsamen Verständnis, neben neuen Mitteln für den Spitalsbereich diesen durch strukturelle Reformen weiterzuentwickeln. Die Lösung beider großer Themen im Gesundheitsbereich stand stets unter dem Motto „digital vor ambulant vor stationär“.

Hinsichtlich des der Bevölkerung immens wichtigen Themas rund um den Pflegebereich konnte nach nur vergleichsweise wenigen Verhandlungsrunden erreicht werden, dass der Pflegefonds fortgeführt und seine Mittel auch aufgestockt werden. Dies ermöglicht es außerdem, die Maßnahmen aus der Pflegereform 2022 (Entgelterhöhung für Pflegekräfte, Beiträge zu Ausbildungen zum Pflegepersonal und das Förderprojekt „Community Nursing“) unbefristet fortzusetzen. Außerdem beschloss man, sowohl die Vereinbarung für die 24-Stunden-Betreuung als auch den Ausgleich des Bundes für die Abschaffung des Pflegeregresses fortzuführen.

#### **4.4 Abgabenaufonomie und Bundesmittel im Bereich der Länder**

Kritisch ist aus Sicht des Bundes zu sehen, dass er ungeachtet seiner bereits vorher schwierigen budgetären Lage auch in den nächsten Jahren sehr viel an zusätzlichem Geld für Bereiche zur Verfügung stellt, für die er verfassungsrechtlich nicht zuständig ist. Der neu verhandelte Finanzausgleich kostet den Bund rund 17,0 Mrd. Euro zusätzlich über die gesamte Finanzausgleichsperiode. Damit fließen im Jahr 2024 von den rund 116 Mrd. Euro an Bundesabgaben rund 51,1 Mrd. Euro an die Länder und die Gemeinden. Durch den Finanzausgleich ab 2024 wird somit der budgetpolitische Spielraum des Bundes noch kleiner als in den Jahren davor und das noch dazu vor dem Hintergrund, dass das Defizit des Bundes für das Jahr 2024 mit minus 3,0 % des BIP prognostiziert wird, das Ergebnis der Länder und Gemeinden hingegen mit plus 0,2 %.<sup>8</sup>

Um den Ländern mehr finanziellen Spielraum zu geben, gab es den Vorschlag des Bundes, den Ländern und Gemeinden mehr Abgabenaufonomie einzuräumen. Denn auf Basis der Zahlen für das Jahr 2021 hebt der Bund mehr als 90 % der Abgabenerträge ein, während der Anteil der Länder (ohne Wien) nur etwas mehr als 1 % beträgt.<sup>9</sup> Mit dem FAG 2017 wurde durch die Verlängerung des Wohnbauförderungsbeitrages ein erster Schritt in Richtung Abgabenaufonomie gegangen. In den Gesprächen für das FAG 2024 zeigte sich jedoch rasch, dass ein Mehr an Abgabenaufonomie derzeit nicht konsensfähig war.

#### **4.5 Sonstige Reformen**

Neben diesen aus Sicht des Bundes positiv und weniger positiv zu bewertenden Aspekten enthalten sowohl das FAG 2024 als auch Paktum mehrere Aufträge an die Finanzausgleichspartner. So sollen weitere

---

<sup>8</sup> BMF, Übersicht über die österreichische Haushaltsplanung 2024.

<sup>9</sup> Statistik Austria, Finanzausgleich 2021. BMF, Budgetbeilage 2024 „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften“, 2023.



Reformen im Laufe der kommenden Finanzausgleichsperiode in gebietskörperschaftenübergreifenden Arbeitsgruppen vorbereitet werden.

In einer Arbeitsgruppe zur Grundsteuer sollen bis Ende dieses Jahres Vorschläge für eine Reform der Grundsteuer auf Grundvermögen („Grundsteuer B“) erarbeitet werden. In einer Arbeitsgruppe zu Green Budgeting soll gemeinsam mit mindestens zwei Ländern und unter Bedachtnahme der Klimapionierstädte ein Pilotprojekt zu diesem Themenkomplex erarbeitet werden. Und eine weitere Arbeitsgruppe zum Klimathema unter dem Arbeitstitel „Klimaschutzkoordinations- und Verantwortlichkeitsmechanismus“ hat das Ziel, bis zum Ende der Finanzausgleichsperiode ein Modell einer verursachergerechten Aufteilung der Kosten einschließlich der Tragung von allfälligen Sanktionszahlungen in Hinblick auf Treibhausgasemissionen zu erarbeiten. Und schließlich sollen beim Thema Transparenzdatenbank zwei Arbeitsgruppen Ergebnisse liefern: In einer „Fördertaskforce“ sollen Förderstrukturen laufend untersucht und insbesondere Doppelgleisigkeiten aufgezeigt werden, und in einer zweiten Transparenzdatenbank-AG sollen Wirkungsindikatoren für Bereiche erarbeitet werden, in denen derartige Indikatoren zweckmäßig und nutzbringend sein können.

## 5 Würdigung

Zusammenfassend ist zu sagen, dass das Jahr 2023 in Hinblick auf die Finanzausgleichsverhandlungen für alle Beteiligten sehr herausfordernd war. In einer Zeit multipler Krisen, in der auch die österreichische Politik und deren Verwaltungen täglich neu intensiv gefordert waren und sind, kam mit den Finanzausgleichsverhandlungen ein neues, sehr großes Projekt dazu.

Alles in allem waren es fast einhundert Verhandlungsrunden auf Ebene der Expertinnen und Experten sowie auf politischer Ebene, die ab Dezember 2022 stattfanden und elf Monate später zu einem Ergebnis führten. Wie schon angesprochen, war die Vorbereitung für ein

FAG 2024 nicht annähernd so aufwendig wie jene für das FAG 2017. Der Grund dafür: Große Erwartungen und Ziele oder gar den Glauben, über einen Finanzausgleich könne eine Staatsreform angestoßen werden, gab es diesmal nicht. Viele der beteiligten Kolleginnen und Kollegen am Verhandlungstisch waren und sind vielmehr der Ansicht, dass Finanzausgleichsverhandlungen keinen „Österreich-Konvent 2.0“ darstellen, sondern eben einen Großteil der Mittel des Gesamtstaates auf den Bund, die Länder und die Gemeinden aufteilen sollen – also genau so wie es die Finanzverfassung vorsieht.

Als gelungen kann man heute das Aufteilen der Verhandlungen auf drei Arbeitsgruppen sehen. Nur so war es möglich, trotz der enormen Themenvielfalt zu einem Ergebnis zu gelangen. Und eben diese Ergebnisse machen den Finanzausgleich ab dem Jahr 2024 zu einem, der durchaus herzeigbar ist.

Im Gesundheitsbereich wurden von allen Stakeholdern über Jahre geforderte Reformen auf den Weg gebracht. Die jährlich fast eine Milliarde Euro, bis 2028 durch Wertsicherungen mehr als 4,8 Mrd. Euro, fließt zum Großteil in den niedergelassenen sowie in den spitalsambulanten Bereich. Die zusätzlichen Mittel für den niedergelassenen Bereich sollen die medizinische Versorgung im extramuralen Bereich sicherstellen, die Zusatzmittel für die Spitalsambulanzen sind auch für dringend notwendige Strukturreformen wie eine gemeinsame und verbindliche Planung – konkret: die Erfüllung verbindlicher Versorgungsaufträge sowohl im intramuralen als auch im extramuralen Bereich – zu verwenden.

In der Pflege gelang es, die zeitlich befristeten Reformen des Pflegepaketes 2022 – vor allem, um dem Arbeitskräftemangel im Pflegebereich entgegenzuwirken – dauerhaft abzusichern. Außerdem wurde die Dotierung des Pflegefonds (an der sich alle drei Gebietskörperschaften beteiligen) von rund 455,6 Mio. Euro auf nunmehr 1.100 Mio. Euro, die ab 2025 valorisiert werden, deutlich erhöht. Alleine durch diese Aufstockung des Pflegefonds beträgt dessen Volumen in der nächsten

Finanzausgleichsperiode mehr als 6,0 Mrd. Euro, die gemeinsam vom Bund, von den Ländern und von den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Ausschließlich durch den Bund hingegen wird der Ausgleich für die Abschaffung des Pflegeregresses in der derzeitigen Höhe von 300 Mio. Euro pro Jahr finanziert.

Und schließlich wurden in der Arbeitsgruppe „Finanzausgleich-Kernthemen“ bestehende Errungenschaften wie der Strukturfonds für Gemeinden, die Mittel für den Personennahverkehr, die Unterstützungen des Bundes für Schülerfreifahrten oder Theater et cetera abgesichert und deutlich erhöht, gleichzeitig aber auch neue Wege beschritten.

Eben getrieben vom Motto „Geld gegen Reformen“ bot der Zukunftsfonds sowohl für den Bund als auch für die Länder und Gemeinden einen Ausweg: Für den Bund in der Art, dass nicht nur Geld verschoben wurde, sondern gemeinsame Ziele vereinbart wurden, deren Erreichung in Form von Berichten sichtbar wird; für die Länder und Gemeinden, da sie bei wichtigen Aufgaben, die zwar in deren Zuständigkeit liegen, jedoch auch für den Gesamtstaat von essenzieller Bedeutung sind, durch viel Geld vom Bund unterstützt werden.

Die Zeit – spätestens beim nächsten Verhandlungszyklus für einen neuen Finanzausgleich – wird zeigen, inwieweit sich das Instrument des Zukunftsfonds bewähren und durch seine Zielorientierung den Verhandlungsprozess zwischen den Gebietskörperschaften nachhaltig verändern wird, oder ob das gewohnte Spiel von Neuem losgeht: Länder und Gemeinden fordern eine Änderung bei der vertikalen Verteilung, die für den Bund nicht vorstellbar ist.



# Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden, Beispiele aus der zivil- und öffentlich- rechtlichen Judikatur

Von RA Dr.<sup>in</sup> **Ulrike Hafner\***

---

\* Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 164.

**1      Veranstaltung der Feuerwehr, Verkehrs-  
sicherungspflichten der Gemeinde –  
OGH 15. 3. 2023, 3 Ob 218/22 p**

**Sachverhaltskern:**

Im gemeindeeigenen Veranstaltungszentrum veranstaltete die Freiwillige Feuerwehr einen Ball. Die Hausordnung der Gemeinde wurde zum Bestandteil der zwischen Feuerwehr und Gemeinde getroffenen Vereinbarung; demnach hatte die Feuerwehr als Ballveranstalterin „für den geordneten Ablauf der Veranstaltung Sorge zu tragen“.

Während der Veranstaltung kam ein Ballgast, der spätere Kläger, zu Schaden, indem er in alkoholisiertem Zustand über eine Treppe stürzte und sich dabei schwer verletzte. Der Kläger führte in seiner gegen die Gemeinde erhobenen Klage ins Treffen, dass die Treppe in einem mangelhaften Zustand gewesen sei; die Stufen seien abgetreten und mit überstehenden Blechen versehen gewesen. Dieser Zustand sei ursächlich für seinen Sturz gewesen, nicht jedoch seine Alkoholisierung. Der Gemeinde als Eigentümerin, die auch wiederholt eigene Veranstaltungen dort abgehalten habe, sei der mangelhafte Zustand der Treppe bekannt gewesen, weshalb sie für die Folgen des Sturzes zu haften habe. Die Feuerwehr hingegen hätten keine Verkehrs-sicherungspflichten getroffen.

Dem hielt die beklagte Gemeinde entgegen, sie stünde in keinem Vertragsverhältnis zum Kläger, weshalb sie auch keine Verkehrssicherungspflichten getroffen hätten; hiefür sei die Feuerwehr verantwortlich und sei der Kläger zudem unachtsam und alkoholisiert gewesen.

Das Erstgericht war noch der Argumentation der Gemeinde gefolgt und hatte die Klage abgewiesen. Das Berufungsgericht jedoch wies die Rechtssache an die erste Instanz zurück, mit der Begründung, die Gemeinde habe, obwohl sie selbst den Ball nicht veranstaltet hat, einen – auf Ballbesucher eingeschränkten – Verkehr eröffnet. Daher hätten die hieraus im Rahmen des Zumutbaren erwachsenden Ver-

kehrssicherungspflichten die Gemeinde getroffen. Das Berufungsgericht ließ den Rekurs an den OGH zu.

**Rechtsfolge:**

Den Rekurs der Gemeinde befand der OGH aufgrund zu dieser Thematik reichhaltig vorhandener Judikatur für nicht zulässig, womit die Rechtssache im Ergebnis wieder in die erste Instanz zurückversetzt wurde. Das inhaltliche Endergebnis dieses Rechtsstreits ist, so weit überblickbar, bis dato nicht (öffentlich) bekannt, jedoch gab der OGH dem Erstgericht entscheidende rechtliche Ausführungen mit auf den Weg. So sah er den Inhalt der Hausordnung nicht als Grundlage dafür, anzunehmen, dass sämtliche Verkehrssicherungspflichten auf die Feuerwehr übertragen worden wären. Die Verantwortlichkeit für einen Baumangel in Gestalt einer schadhafte Stiege sei der Gemeinde zuzuordnen, weil es stets darauf ankomme, wer die Gefahr beherrschen und entsprechende Vorkehrungen treffen kann. Verkehrssicherungspflichten in Bezug auf bekannte oder erkennbare Gefahrenquellen bestehen schon dann, wenn ein Verkehr bloß geduldet wird. Daraus, dass die Feuerwehr als Veranstalterin für den „geordneten Ablauf“ des Balls verantwortlich war, lasse sich nicht ableiten, dass diese auch für allfällige Gebäudeschäden geradezustehen habe.

**Fazit:**

Verkehrssicherungspflichten können jeden treffen, der im rechtlichen Sinn einen „Verkehr eröffnet oder auch nur duldet“. Fehlender Winterdienst auf auch Dritten zugänglichen Wegen, nicht korrekt montierte Handläufe oder eben auch schadhafte Treppenstufen können dazu führen, dass der zur Verkehrssicherung Verpflichtete zur Haftung für hieraus resultierende Schäden herangezogen wird. Gemeinden und überhaupt die öffentliche Hand sind in diesem Zusammenhang oft in der Verantwortung, schlicht auch deshalb, weil sie eine Vielzahl an Wegen und Gebäuden in ihrem Verantwortungsbereich haben. Beim mangelhaften Zustand eines Weges oder bei Baumängeln kommt es stets darauf an, ob der Mangel bzw. die Gefahrenquelle als solche bei gehöriger Sorgfalt erkennbar war. Trifft dies zu, ist der Mangel im

Rahmen des Zumutbaren zu beheben; vereinzelt können auch Warnhinweise ausreichend sein. Regelmäßige Begehungen und fachkundige Überprüfungen, insbesondere dort, wo sich eine Vielzahl an Menschen potenziell gefahrträchtig aufhält, sind unumgänglich, wenn eine Gemeinde sich bestmöglich in Bezug auf mögliche Haftungsfälle wappnen möchte. Zeit- und Kostengründe müssen hierbei weitgehend außer Acht gelassen werden, solange sich Verkehrssicherungsmaßnahmen im Rahmen des wirtschaftlich Vernünftigen und Machbaren bewegen. Ist eine gemeindeeigene, öffentlich zugängliche Treppe erkennbar schadhaft, ist der Schaden ehestens zu beheben, andernfalls eine Haftung für eintretende Schäden gegeben ist. Der vorliegende Fall zeigt auch, dass Verkehrssicherungspflichten in Bezug auf Baumängel nicht ohne Weiteres und schon gar nicht ohne ausdrückliche Vereinbarung an Dritte weitergegeben werden können.

## **2 Gemeindebediensteter als „Gehilfe“ der Gemeinde – OLG Innsbruck 29. 3. 2023, 3 R 9/23 g**

### **Sachverhaltskern:**

Eine betagte Dame, später Klägerin, kam auf einem Gehsteig auf einer mit Schneematsch oder Schneeresten bedeckten Eisplatte trotz des Tragens von festem Schuhwerk zu Sturz und verletzte sich dabei schwer. Der Gehsteig stand im Alleineigentum des Landes Vorarlberg. Die dortige Gemeinde hatte für jenen Bereich gemäß § 93 Abs. 5 StVO die Verpflichtung zur Leistung des Winterdienstes übernommen. Beklagt war hier jedoch nicht die Gemeinde, sondern ein mit der Räumung und Streuung betrauter Gemeindebediensteter persönlich, von dem die verletzte Klägerin Schadenersatz begehrte. Die Klägerin brachte hiezu im Wesentlichen vor, der Beklagte sei von der Gemeinde angewiesen worden, die Straßen und Gehsteige von Schnee zu räumen und zu salzen, wenn die Witterungsverhältnisse dies erfordern würden; trotzdem habe er aber nicht die aufgrund der Wettervorhersage notwendige Salzmenge gestreut und habe er zudem notwendige Kontrollgänge unterlassen.



Der Beklagte hielt dem unter anderem entgegen, dass er und auch weitere Gemeindemitarbeiter den Winterdienst anhand einer fixen Route gewissenhaft verrichten würden. Dabei komme für die Bestreuung mit Salz zudem ein neuer Traktor zum Einsatz; das Wetter werde von den Mitarbeitern laufend beobachtet und seien alle erdenklichen Maßnahmen ergriffen worden, um eine Vereisung zu verhindern.

Das Erstgericht gab der Klage der Verletzten Folge, wogegen der Beklagte Berufung erhob.

**Rechtsfolge:**

Die Berufung des beklagten Gemeindebediensteten war erfolgreich; das Landesgericht Innsbruck wies das Klagebegehren in Stattgebung der Berufung ab. Es stellte klar, dass der Beklagte als Gemeindemitarbeiter in Erfüllung der die Gemeinde treffenden Pflicht zur Leistung des Winterdienstes deren (Besorgungs-) Gehilfe war. Eine rechtsgeschäftliche Übertragung dieser Verpflichtung von der Gemeinde auf den Beklagten sei nicht erfolgt und könne ein Gehilfe gegenüber einem Geschädigten nur deliktisch haften. Dies bedeutet, er könnte nur dann zur Haftung herangezogen werden, wenn sein Verhalten unabhängig von der Existenz des Schuldverhältnisses, hier des Anstellungsverhältnisses zur Gemeinde, rechtswidrig (deliktisch) war. Zu prüfen sei daher, ob der Beklagte gegen eine ihn treffende Verhaltenspflicht verstoßen habe. Einen Verstoß gegen eine ihm von der Gemeinde erteilte Verhaltenspflicht hatte die Klägerin nicht behauptet, und auch das Berufungsgericht erkannte bei der Prüfung der dem Beklagten von der Gemeinde auferlegten Verhaltenspflichten kein haftungsbegründendes Verhalten. Vielmehr habe die Gemeinde eine unzureichende Organisation zu vertreten; sie habe ihre Gehilfen mangelhaft instruiert, was dem Beklagten aber nicht vorgeworfen werden könne. Die Räum- und Streuvorgaben der Gemeinde seien „äußerst offen“ ausgestaltet gewesen und liege das Verhalten des Beklagten innerhalb dieser Vorgaben. Auch habe die Gemeinde jegliche Kontrolle ihres Gehilfen unterlassen.

Insgesamt erkannte das Berufungsgericht im Handeln des Beklagten keinen außerhalb seines Dienstverhältnisses stehenden Deliktswert, der den Beklagten persönlich gegenüber der Klägerin haften ließe.

**Fazit:**

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. So lässt sich „die Moral von der Geschichte“ wohl am besten zusammenfassen. Das Berufungsgericht spart nicht mit Kritik an der gemeindeinternen (Betriebs-) Organisation; die Gemeinde habe ihre Gehilfen mangelhaft und nicht ausreichend konkret instruiert, etwa, was die Streuintervalle und die zu streuenden Salzmengen anlangt. Gerichtlich festgestellt wurde beispielsweise, dass es von Seiten des Bauhofs oder der Gemeinde bis auf den vorgegebenen Streuplan, der die Routen der Fahrer einteilt, keine Vorgaben dazu gab, wie das Streuen zu handhaben wäre. Letzteres wurde im Wesentlichen der Expertise und der Verantwortung der Gemeindemitarbeiter überlassen, was offenbar bis zum Sturz der Klägerin auch tatsächlich keine nachteiligen Auswirkungen gehabt hatte. Schließlich hatte es in den letzten knapp 30 Jahren vor dem verfahrensgegenständlichen Unfallereignis keine Sturzereignisse aufgrund von Eisbildung oder ungenügender Streutätigkeit gegeben, mit denen die Gemeinde konfrontiert worden wäre.

Ob als Folge dieses Urteils allenfalls erfolgreich Amtshaftungsansprüche gegenüber der Gemeinde geltend gemacht wurden, ist der Autorin nicht bekannt. Im Ergebnis bleibt aber festzuhalten, dass es gerade im äußerst haftungsträchtigen Bereich des Winterdienstes – mit potenziell hohen Schadenersatzansprüchen – klarer, detaillierter und auch beweisbarer Anweisungen gegenüber den ausführenden Gemeindemitarbeitern und zudem regelmäßiger Kontrollen bedarf, mögen diese Mitarbeiter auch noch so verantwortungsbewusst, verlässlich und im Winterdienst erfahren sein.

### 3      **Entscheidungspflicht im Bauverfahren – VfGH 13. 6. 2023, E 2677/2022**

#### **Sachverhaltskern:**

Eine GmbH beantragte auf Basis der NÖ Bauordnung 2014 die Erteilung einer baubehördlichen Genehmigung für die Errichtung von vier Einfamilienhäusern und richtete dieses Bauansuchen „An die Marktgemeinde Pottendorf“ unter Anführung der Anschrift des Marktgemeindefamtes. Tatsächlich langte dieser Antrag im Bauamt der Marktgemeinde ein. Mit Schreiben des Bürgermeisters wurde die Antragstellerin im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens und nach Beziehung eines Amtssachverständigen dazu aufgefordert, Unterlagen zu ergänzen bzw. abzuändern; konkret wurde die Vorlage eines Ortsbildgutachtens gefordert.

Knapp fünf Monate nach dem Einlangen des Bauansuchens brachte die Antragstellerin einen Devolutionsantrag ein und machte darin im Wesentlichen geltend, die Baubehörde hätte gemäß § 5 Abs. 2 NÖ Bauordnung 2014 binnen drei Monaten über ihr Bauansuchen zu entscheiden gehabt. Das Gutachten des Amtssachverständigen sei unschlüssig und sei es zudem nicht Aufgabe des Bauwerbers, ein Gutachten vorzulegen. Die Behörde habe ihre Entscheidungspflicht verletzt.

Der Gemeindevorstand wies den Devolutionsantrag ab, dies mit der Begründung, dass die Baubehörde der Bauwerberin unmittelbar nach dem Vorliegen des Gutachtens des Amtssachverständigen die Verbesserung ihres Antrags aufgetragen habe. Die Verzögerung des Verfahrens liege bei der Bauwerberin selbst, nicht aber bei der Behörde. Die behördliche Entscheidungsfrist habe vor dem Einlangen der gemäß dem Verbesserungsauftrag modifizierten Antragsbeilagen bei der Baubehörde nicht zu laufen begonnen.

Gegen diesen abweisenden Bescheid erhob die Bauwerberin Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, welches der Beschwerde „dahingehend Folge“ (!) gab, als sie den Spruch des

Bescheids des Gemeindevorstandes von einer „Ab“weisung in eine „Zurück“weisung umwandelte, im Wesentlichen mit der Begründung, das Bauansuchen sei nicht an die Behörde (Bürgermeister) gerichtet gewesen, sondern an die „Marktgemeinde“, somit an die Gemeinde als Gebietskörperschaft. Die gesetzliche Entscheidungspflicht treffe die Behörde, nicht aber die Gebietskörperschaft, weshalb der an die Marktgemeinde gerichtete Antrag nicht geeignet gewesen sei, die Entscheidungspflicht einer (nicht angerufenen) Behörde, nämlich des Bürgermeisters, zu begründen. Aus diesem Grund wäre der Devolutionsantrag zurückzuweisen gewesen.

### **Rechtsfolge:**

Gegen dieses Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Niederösterreich stützte die Bauwerberin sodann eine – erfolgreiche – Beschwerde gemäß Art. 144 B-VG, in der sie unter anderem die Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz (Art. 2 StGG) behauptete. Ihrer Beschwerde gegen den ihren Devolutionsantrag abweisenden Bescheid des Gemeindevorstands sei „keineswegs Folge gegeben worden“, weil sie die Unzuständigkeit der Baubehörde erster Instanz nie behauptet habe. Die mit Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts erfolgte Zurückweisung wegen Unzuständigkeit entbehre jeglicher Grundlage und stelle eine Verweigerung einer Sachentscheidung dar.

Der Verfassungsgerichtshof gab der Beschwerde statt und stellte fest, dass die Bauwerberin im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt worden ist; das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts wurde aufgehoben. Begründend führte der Verfassungsgerichtshof aus, dass dem Landesverwaltungsgericht Niederösterreich willkürliches Verhalten im Sinn der Verkennung der Rechtslage in einem besonderen Maß vorzuwerfen sei. Das Gericht habe seine Zuständigkeit in grob gesetzwidriger Weise abgelehnt, indem es der Beschwerde gegen die Abweisung des Devolutionsantrages „dahingehend Folge“ gab, dass der Devolutionsantrag zurückgewiesen wurde. Das Gericht habe in unvertretbarer Weise

angenommen, es liege keine – der Vermeidung überlanger Verfahrensdauern dienende – Entscheidungspflicht der Baubehörde vor, wodurch die Verfahrensdauer um unbestimmte Zeit verlängert wurde.

**Fazit:**

Das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, auch „Gleichheitssatz“ genannt, ist ein österreichisches Grundrecht mit einem sehr breiten Anwendungsbereich. Es hat daher auch eine weitreichende Bedeutung in der Rechtsprechung. Eine von mehreren rechtlichen Stoßrichtungen im Rahmen der Berufung auf den Gleichheitssatz ist jene der „Willkür“. Willkür in diesem Sinn beinhaltet stets eine unsachliche und/oder massiv unrichtige Rechtsanwendung durch eine Behörde bzw. ein Gericht. Der Gleichheitssatz dient in solchen Konstellationen gleichsam als Korrektiv, um, wie hier, grobe Fehler auszumerzen. Richtet sich ein Bauansuchen an eine „Gemeinde“ und nicht wörtlich an den „Bürgermeister“ als Behörde und macht sich hernach die zuständige Baubehörde daran, das Verfahren zu führen, kann nicht angenommen werden, dass der Antragsteller, wenn er eine Verletzung der Entscheidungspflicht behauptet, die Unzuständigkeit der – seiner Meinung nach ja bloß säumigen – Behörde geltend machen will. Ein Bauansuchen, das an „die Gemeinde“ gerichtet ist, wird stets so zu verstehen sein, dass eine Entscheidung der zuständigen Baubehörde erster Instanz begehrt wird.

**4 Fehlbearbeitung durch Gemeindeorgane, Amtshaftung –  
OGH 23. 10. 2023, 1 Ob 135/23 v**

**Sachverhaltskern:**

Diesem Amtshaftungsverfahren lag ein Sachverhalt zugrunde, der bereits 2019 zur teilweise erfolgreichen Durchsetzung eines Amtshaftungsanspruchs gegen eine Gemeinde geführt hatte. Kläger in beiden Verfahren war der Käufer einer Liegenschaft, auf der sich ein nach dem Salzburger Naturschutzgesetz geschütztes Biotop befand, was dem Kläger bei Abschluss des Kaufvertrages nicht bekannt war. Der Kläger hatte vor dem Kauf der Liegenschaft mit Organen der Ge-

meinde Gespräche über das von ihm geplante Bauprojekt geführt und wurde im Zuge dieser Gespräche nicht darauf hingewiesen, dass eine naturschutzrechtliche Bewilligung erforderlich wäre oder sonst Bauungshindernisse vorlägen. Der Bauamtsleiter nahm während des Gesprächs sogar Einsicht in das Salzburger geografische Informationssystem (SAGIS), in dem das geschützte Biotop rot gekennzeichnet war, er wies den späteren Kläger darauf jedoch nicht hin.

Gerichtlich festgestellt wurde, dass die Gemeinde die Liegenschaft nach dem Kauf zum Bauplatz erklärt hat, obwohl sie bereits mehrere Monate zuvor über die Lage des geschützten Biotops informiert worden war, welches zudem im Salzburger geografischen Informationssystem (SAGIS) eingetragen war. Anlässlich der Bauplatzklärung wurde festgehalten, die Liegenschaft liege in keinem Landschaftsschutzgebiet und es seien auch keine „naturschutzrechtlich bewilligungspflichtigen Maßnahmen“ erforderlich.

Das Bauprojekt des Klägers wurde in weiterer Folge jedoch unter der für den Bauwerber unerwarteten Auflage bewilligt, dass für das Biotop zuvor das Einvernehmen mit der Naturschutzbehörde herzustellen wäre, wodurch der Kläger erstmals Kenntnis vom Vorhandensein eines naturschutzrechtlich geschützten Biotops auf seiner Liegenschaft erlangt hat.

Der Kaufvertrag des Klägers wurde gerichtlich aufgehoben (siehe hierzu OGH 25. 4. 2019, 5 Ob 29/19 d) und wurde der Verkäufer zur Rückzahlung des Kaufpreises verurteilt, jedoch erwies sich der Großteil des dem Kläger zurückzuzahlenden Betrages im Exekutionsverfahren als uneinbringlich. Bereits 2019 führte der Kläger erfolgreich ein erstes Amtshaftungsverfahren gegen die Gemeinde, bei dem die Gemeinde zum teilweisen Ersatz der dem Kläger für den Liegenschaftserwerb angefallenen Kosten verurteilt wurde. Weiters wurde damals die Haftung der Gemeinde für „künftige Schäden“ aus der unterbliebenen Aufklärung über das Biotop urteilsmäßig festgestellt.

Mit einer neuen, zweiten Amtshaftungsklage begehrte der Kläger, sich auf das eben erwähnte Feststellungsurteil stützend, von der Gemeinde insbesondere den Ersatz des Kaufpreises, vermindert um den Wert der Liegenschaft und vermindert um den beim Verkäufer einbringlich gemachten Teil des Kaufpreises. Die Gemeinde führte dagegen ins Treffen, dass die klägerische Forderung nicht vom seinerzeitigen Feststellungsurteil gedeckt wäre, weil der Kläger bereits damals gegen die Gemeinde ein Leistungsbegehren erheben hätte können. Das Amtshaftungsrecht bezwecke zudem keine „Ausfallhaftung“ für Ansprüche, die gegenüber dem primär Leistungspflichtigen, nämlich hier dem Verkäufer der Liegenschaft, wirtschaftlich uneinbringlich sind; zudem fehle es an einem Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen der Aufklärungspflichtverletzung der Gemeinde und dem behaupteten Schaden.

Das Erstgericht wies die (neuerliche) Klage gegen die Gemeinde ab; das Berufungsgericht bestätigte diese Entscheidung, auch mit dem Hinweis, dass hier eben keine vom Feststellungsurteil aus dem Vorverfahren gedeckten „künftigen Schäden“ geltend gemacht worden wären.

### **Rechtsfolge:**

Der OGH hatte in diesem Folgeverfahren die Rechtswidrigkeit und das Verschulden der Organe der Gemeinde nicht mehr zu prüfen; beides war im Vorverfahren bereits rechtswirksam festgestellt worden.

Interessant sind die Erläuterungen des OGH zum von den Vorinstanzen (unrichtig) verneinten Rechtswidrigkeitszusammenhang. So erinnert der Gerichtshof daran, dass Behördenauskünfte nach ständiger Rechtsprechung den Dispositionsschutz des Auskunftswerbers bezwecken. Hat eine falsche Behördenauskunft eine verfehlte Disposition zur Folge – hier etwa den Ankauf einer Liegenschaft – hat der Rechtsträger auch für bloße Vermögensschäden Ersatz zu leisten. Der Schutzzweck der behördlichen Aufklärungspflicht umfasse im Rahmen des Rettungsaufwandes etwa auch die Kosten der Durchsetzung des Rückzahlungsanspruchs gegenüber dem Verkäufer. Amtshaftung sei

nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Forderung beim eigentlich Zahlungspflichtigen nicht einbringlich gemacht werden kann.

Letztlich erwies sich der Verjährungseinwand der Gemeinde im Hauptpunkt der Klage (auf Ersatz des Kaufpreises) als berechtigt, weshalb der Kläger den Großteil seiner Forderung nicht erfolgreich gegen die Gemeinde durchsetzen konnte. Die Forderung war, so der OGH, vom Feststellungsurteil nicht gedeckt und daher verjährt.

**Fazit:**

Auf Behördenauskünfte muss Verlass sein. Dies ist, verkürzt dargestellt, das Fazit dieser und auch früherer Entscheidungen des OGH. Gerade in Bauverfahren ist es vielerorts naheliegend und üblich, sich im Vorfeld „mit der Gemeinde zusammensetzen“, um die Möglichkeiten einer Bebauung und die erwartbaren Erfordernisse für eine Bewilligung zu besprechen und abzuklären. Gemeindeorgane trifft dabei, auch im scheinbar informellen Gespräch, eine nicht zu unterschätzende Sorgfaltspflicht, was die Richtigkeit und auch die Vollständigkeit erteilter Auskünfte anlangt. Amtshaftung kann immer dann greifen, wenn dem für die Gemeinde Handelnden ein rechtswidriges, schuldhaftes Verhalten im Zusammenhang mit einer falschen oder unvollständigen Auskunft oder Beratung vorzuwerfen ist und dieser Fehler zu einem Schaden führt. In Zeiten, in denen Transparenz immer größere Bedeutung zugemessen wird und Auskunftsrechte auch gesetzlich (Stichwort: Informationsfreiheitsgesetz) erweitert werden, steigt mit der Zahl der erteilten Auskünfte potenziell auch die Zahl möglicher behördlicher Fehler, die wiederum Amtshaftungsansprüche zur Folge haben können. Können, aber eben nicht müssen. Größtmögliche Sorgfalt bei der Bearbeitung von Bürgeranliegen ist nicht erst jetzt geboten; Gemeinden müssen personell, aber auch in ihrem Organisationsgefüge, Vorsorge dafür treffen, dass vermeidbare Fehler auch tatsächlich vermieden werden.



## **5 Vertragsauslegung, Auslegung eines Gemeinderatsbeschlusses – OGH 13. 11. 2023, 3 Ob 187/23 f**

### **Sachverhaltskern:**

Eine niederösterreichische Stadtgemeinde hat mit der späteren Klägerin einen Baurechtsvertrag mit einer Laufzeit von 20 Jahren abgeschlossen, wobei die Gemeinde Liegenschaftseigentümerin und damit Baurechtsgeberin war. Diesem Vertragsabschluss war ein entsprechender Gemeinderatsbeschluss vorausgegangen, dessen Wortlaut mit dem Baurechtsvertrag umgesetzt wurde.

Konkret wurde unter anderem ein „Vorkaufsrecht“ zugunsten der Baurechtsnehmerin beschlossen und vertraglich vereinbart, wonach der Baurechtsnehmerin die Möglichkeit des Ankaufs der Baurechtsliegenschaft zu einem im Baurechtsvertrag bereits festgesetzten, indexgesicherten Quadratmeterpreis eingeräumt wurde.

Die Baurechtsnehmerin klagte die Stadtgemeinde auf Basis des Baurechtsvertrages letztlich darauf, in die grundbücherliche Einverleibung ihres Eigentumsrechts ob der Baurechtsliegenschaft einzuwilligen. Dieses Begehren war vor dem Berufungsgericht erfolgreich und wandte sich die beklagte Stadtgemeinde sodann mit einer außerordentlichen Revision an den OGH.

### **Rechtsfolge:**

Der OGH wies die außerordentliche Revision der beklagten Stadtgemeinde zurück, mit dem Hinweis, es liege keine erhebliche Rechtsfrage vor. Eine solche Zurückweisung bringt es bisweilen mit sich, dass der OGH auf die in der Revision aufgeworfenen Themen und Rechtsfragen inhaltlich nicht eingeht. Hier vorliegend lässt sich der Begründung des Zurückweisungsbeschlusses die das Berufungsurteil bestätigende Rechtsansicht des OGH in der Sache jedoch sehr gut entnehmen.

Konkret hält der Gerichtshof einmal mehr fest, dass eine Vertragsklärung des Bürgermeisters im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses von einem Gemeinderatsbeschluss gedeckt sein muss. Nach der NÖ Gemeindeordnung ist unter anderem auch die Veräußerung oder sonstige Belastung von unbeweglichem Vermögen dem Gemeinderat zur selbständigen Erledigung vorbehalten. Der OGH hielt fest, dass der letztlich abgeschlossene Baurechtsvertrag den Wortlaut des zuvor gefassten Gemeinderatsbeschlusses umgesetzt hat und ein von diesem Wortlaut abweichender, übereinstimmender Wille der Vertragsparteien nicht festgestellt werden konnte. Aufgrund der Ausgestaltung des (rechtsirrig) als „Vorkaufsrecht“ bezeichneten, der Baurechtsnehmerin eingeräumten Rechts kam auch der OGH folgerichtig zum Schluss, dass dieses Recht tatsächlich im Sinn einer „Kaufoption“, ausübbar während der Zeit des Baurechtsverhältnisses, zu verstehen sei, und nicht als Vorkaufsrecht im Sinn der §§ 1072 ff ABGB. Ein solches „echtes“ Vorkaufsrecht war im Übrigen zusätzlich vertraglich vereinbart, was umso mehr dafür spricht, dass das oben beschriebene Recht tatsächlich als Möglichkeit zum Ankauf der Liegenschaft während der 20-jährigen Vertragslaufzeit zu verstehen war. Eine Indexierung des vereinbarten Quadratmeterpreises mache, so der OGH, ebenfalls nur Sinn, wenn sich eine Ankaufsmöglichkeit über einen gewissen Zeitraum erstreckt. Es war daher die beklagte Stadtgemeinde dazu zu verpflichten, in die Verbücherung des Eigentumsrechts der Klägerin einzuwilligen, nachdem diese ihre als Vorkaufsrecht bezeichnete Kaufoption ausgeübt hatte.

**Fazit:**

Vertragsauslegung passiert stets einzelfallbezogen, weshalb es eigentlich untunlich ist, aus einem gerichtlichen Auslegungsergebnis Schlüsse auf zumindest teilweise anders gelagerte Sachverhalte ziehen zu wollen. Vertragsauslegung ist allerdings zugleich etwas, das Kenntnis eben solcher Einzelfallentscheidungen erfordert, weil die Grundsätze der Vertragsauslegung immer dann anzuwenden sind, wenn zwischen Vertragspartnern Uneinigkeit darüber besteht, wie eine Vereinbarung letztlich zu lesen und zu leben ist. Ausgangspunkt für jede Vertrags-

auslegung ist der Wortlaut im Lichte des Parteiwillens; kann ein vom Wortlaut abweichender, übereinstimmender Parteiwille (etwa über begleitende Korrespondenz, Zeugenaussagen udgl.) nicht festgestellt werden, ist grundsätzlich vom objektiven Erklärungswert der Vereinbarung auszugehen. In der vorliegenden Entscheidung wurde offenbar eine inhaltlich als Kaufoption gestaltete Regelung rechtsirrig als „Vorkaufsrecht“ bezeichnet. Für die Klägerin bedurfte es hier mehrerer Instanzen, um ebendies rechtskräftig „im Namen der Republik“ bestätigt zu erhalten.

Mit derartigen Verfahren verbundene Kosten können in einem vielleicht nicht umfassenden, aber doch erheblichen Umfang vermieden werden, wenn – alle (!) Vertragsparteien – auf eine sorgfältige, möglichst klare Vertragsgestaltung Wert legen. Immer wieder bewahrheitet sich, dass es sich auszahlt, Vertragstexte, nicht nur in Liegenschaftsangelegenheiten, so verständlich und eindeutig wie möglich abzufassen. Eben dieser Wortlaut hat dann nicht nur Gegenstand des Vertrages selbst zu sein, sondern auch des diesem vorausgehenden Gemeinderatsbeschlusses.



# Nach den neuen Regeln spielen: Die reformierte wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union

Von Mag.<sup>a</sup> **Caroline Haberfellner\***

---

\* Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163.

## 1 Einleitung

Die gemeinsamen fiskalpolitischen Regeln der Europäischen Union sind ein Grundpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion. Und sie wurden reformiert. Wieder einmal. Ehe auf die neue wirtschaftspolitische Steuerung in der Europäischen Union – *Economic Governance Framework*<sup>1</sup> – eingegangen wird, ist es wichtig, sich kurz in Erinnerung zu rufen, wie das alte fiskalpolitische Regelwerk aussah und warum es als nicht mehr zeitgemäß und zweckmäßig angesehen wurde.

Basierend auf den beiden bekannten Referenzwerten von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das öffentliche Budgetdefizit und 60 % des BIP für den öffentlichen Schuldenstand, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>2</sup> verankert sind, entstand im Jahr 1997 der *Stabilitäts- und Wachstumspakt*. Der Pakt fasst alle Vereinbarungen zur Sicherung der fiskalpolitischen Stabilität in der Europäischen Union und insbesondere in der Eurozone zusammen (siehe Abb. 1). Dieses EU-Fiskalregelwerk hat seither bereits mehrere Reformrunden durchlaufen, unter anderem 2005 nach der großen EU-Osterweiterung und 2011 als Folge der großen Wirtschafts- und nachfolgenden Eurokrise. Nach den globalen Herausforderungen einer Pandemie, neuer geopolitischer Konflikte, eines rasant fortschreitenden Klimawandels und einer sich bereits zuvor abzeichnenden allgemeinen Unzufriedenheit mit dem alten Stabilitäts- und Wachstumspakt war es erneut an der Zeit, das EU-Fiskalregelwerk an die veränderten Umstände anzupassen.

---

<sup>1</sup> Im Zuge der Verhandlungen über die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union hat sich die Abkürzung „EGR“ eingebürgert, die eigentlich für „*Economic Governance Review*“ steht und nach wie vor ein Synonym für das jetzt ausgehandelte „*Economic Governance Framework*“ ist.

<sup>2</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Siehe: eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT. Protokoll Nr. 12: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/12>. Siehe auch *Van der Bellen*, Maas-tricht und die Budgetfolgen: Defizite, Verschuldungsgrenzen, Stabilitätspakte, ÖHW 1997, H 1-2, 1, oder *Part*, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, ÖHW 1998, H 1-2, 38.

## 2 Der bisherige Stabilitäts- und Wachstumspakt

Im bisherigen Stabilitäts- und Wachstumspakt sollte – im so genannten *präventiven Arm* des Pakts – die Einhaltung eines länderspezifischen strukturellen Budgetziels<sup>3</sup> bzw. einer Ausgabenregel sicherstellen, dass die EU-Mitgliedstaaten die 3 %-Budgetdefizit- bzw. 60 %-Schuldenstands-marke nicht überschreiten. Sofern Mitgliedsländer bereits eine Schuldenquote von über 60 % aufwiesen, mussten sie diese hinreichend schnell wieder in Richtung des Referenzwerts senken. Dies wurde mit der so genannten *1/20-Regel*<sup>4</sup> gemessen. Bei Überschreitung der 3 %-Budgetdefizitgrenze oder Nichteinhaltung der 1/20-Schuldenabbauregel kam der *korrektive Arm* des Pakts und damit ein Verfahren wegen übermäßigen Defiziten zu tragen. Ziel dieses Verfahrens war es (und ist es heute immer noch), die budgetäre Schieflage zu korrigieren und dem betroffenen Mitgliedstaat zu helfen, wieder auf einen fiskalisch nachhaltigen Pfad zurückzukehren. Wurden keine Korrekturmaßnahmen ergriffen, drohten Sanktionen, im schlimmsten Fall Geldbußen. In der Praxis wurden bei Verstößen gelegentlich Verfahren eingeleitet, jedoch nie finanzielle Sanktionen verfügt.<sup>5</sup>

So einfach wie hier dargestellt waren die alten Fiskalregeln in der Praxis leider nicht. Und damit sind wir bei einem der häufig kritisierten Punkte angelangt, die zusammen mit anderen Unzulänglichkeiten wie der geringen Wirksamkeit des Schuldenabbaus, der „Wachstumsfeindlichkeit“, der Undurchschaubarkeit und der geringen Durchsetzbarkeit letztlich zu ihrer Reform geführt haben.

<sup>3</sup> *Medium-term budgetary objective (MTO)*: Jeder EU-Mitgliedstaat setzte sich ein mittelfristiges Budgetziel, festgelegt als struktureller Budgetsaldo, der mehreren Minimalanforderungen entsprechen musste.

<sup>4</sup> Diese besagte, dass bei einer Schuldenquote von über 60 % des BIP die Differenz zwischen der tatsächlichen Schuldenquote und dem Referenzwert von 60 % jährlich um ein Zwanzigstel verringert werden muss.

<sup>5</sup> Vgl. *Ibesich/Klein*, Die Novelle des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ÖHW 2024, 95 (108, in diesem Heft).

Letztlich geht die jüngste Reform auf Forderungen aus zwei großen Lagern der Mitgliedstaaten zurück: Aus der Gruppe der Mitgliedstaaten, denen die alten Regeln zu streng und wachstumsfeindlich waren, und aus dem Lager, dem die Regeln und vor allem deren Durchsetzung wiederum zu lax erschienen und damit die Schuldentragfähigkeit einzelner EU-Länder und damit auch der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdeten.

### 3 Die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union

Anfang dieses Jahres hat man sich nach monatelangen und zähen Verhandlungen auf die *Economic Governance Framework Reform* (EGR) geeinigt.<sup>6</sup> Im Zuge dieser jüngsten Reformrunde wurde die bisherige EU-Verordnung 1466/97<sup>7</sup> über den präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die EU-Verordnung 2024/1263<sup>8</sup> vollständig erneuert, die EU-Verordnung 1467/97<sup>9</sup> über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit durch die EU-Verordnung 2024/1264<sup>10</sup> novelliert und auch die EU-Haushaltsrahmenrichtlinie 2011/85<sup>11</sup> durch die EU-

---

<sup>6</sup> Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/>.

<sup>7</sup> Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&qid=1498034278432&from=EN>.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates EU-VO 2024/1263, ABl. L 2024/1263, 30. 4. 2024 (Verordnung zum präventiven Arm). Siehe: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L\\_202401263](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L_202401263).

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467&qid=1498034384696&from=EN>.

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 2024/1264, 30. 4. 2024 (Verordnung zum korrekativen Arm). Siehe: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401264](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AL_202401264). Siehe auch *Ibesich/Klein*, ÖHV 2024, 101 ff.

<sup>11</sup> Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haus-



Richtlinie 2024/1265<sup>12</sup> reformiert (siehe Abb. 1). Hauptziel des am 30. April 2024 in Kraft getretenen EGR-Pakets ist es, die Tragfähigkeit der öffentlichen Verschuldung zu verbessern und gleichzeitig durch Reformen und Investitionen ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen EU-Mitgliedstaaten zu fördern.

---

haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten. Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1498034597909&from=EN>.

<sup>12</sup> Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 2024/1265, 30. 4. 2024 (Haushaltsrahmenrichtlinie). Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1265&qid=1714651338325>.

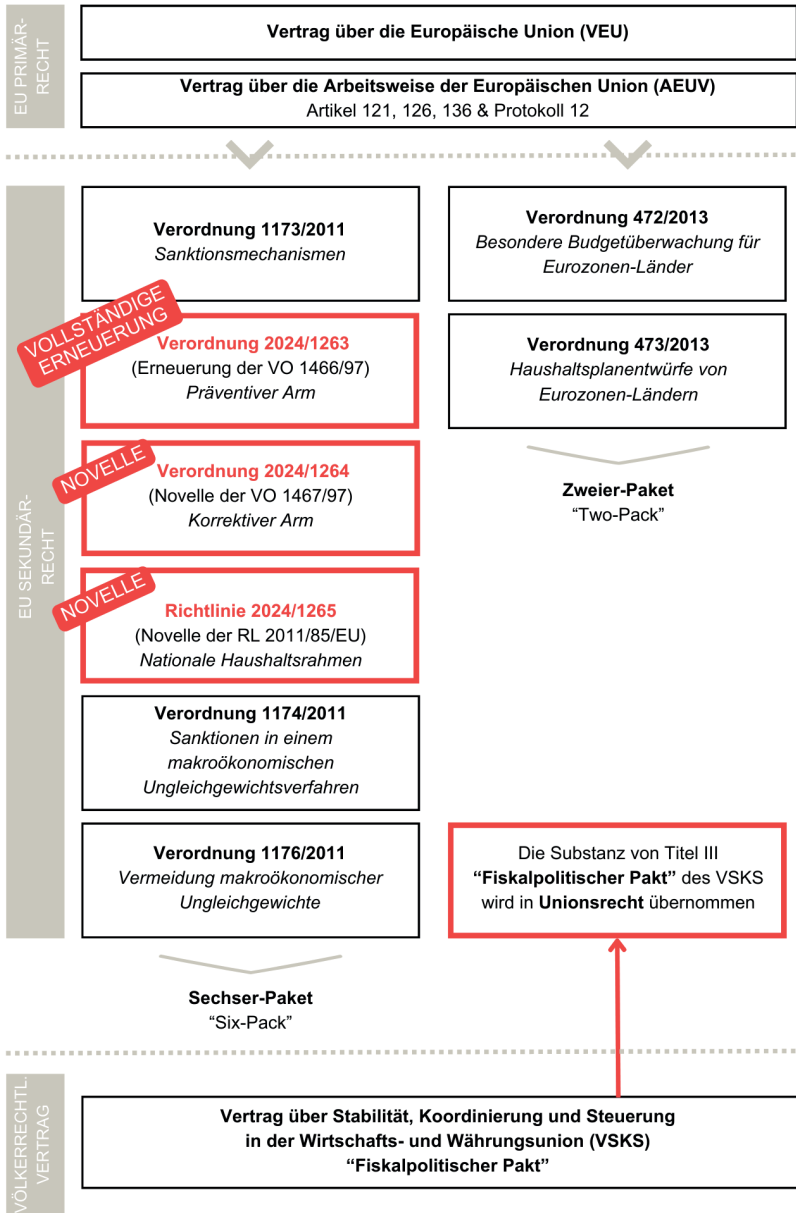


Abb. 1: Überblick über die rechtlichen Grundlagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und Darstellung der von der aktuellen Reform betroffenen Rechtsakte.

Quelle: Eigene Darstellung

## a. Der Ablauf der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union

### Vorgaben an alle EU-Mitgliedstaaten

Alle EU-Mitgliedstaaten legen – in der Regel im April, in der ersten Runde jedoch im September 2024 – einen *nationalen mittelfristigen Fiskal-Struktur-Plan* für vier oder fünf Jahre vor (die *Planperiode* richtet sich nach Dauer der Legislaturperiode), in dem sie ihre Budgetplanung sowie Maßnahmen zur Umsetzung ihrer länderspezifischen Empfehlungen<sup>13</sup> und der gemeinsamen EU-Prioritäten<sup>14</sup> darlegen.

### Mitgliedstaaten, die die Maastricht-Referenzwerte überschreiten

Mitgliedstaaten, die mit ihrem öffentlichen Budgetdefizit 3 % des BIP oder mit ihrem öffentlichen Schuldenstand 60 % des BIP überschreiten, erhalten von der Europäischen Kommission vor der Vorlage ihrer mittelfristigen Fiskal-Struktur-Pläne einen *Referenzpfad* für die Netto-Ausgaben der nächsten vier Jahre vorgelegt, der die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherstellen soll. Diese mehrjährigen Referenzpfade werden von den Ländern in ihre mittelfristigen Pläne übernommen und dort als in den nächsten Jahren einzuhaltender *Netto-Ausgabenpfad* ausgewiesen<sup>15</sup> (siehe dazu Kapitel b.). Darüberhinausgehende budgetäre Spielräume stehen jenen EU-Ländern zur Verfügung, die sich zu einem umfassenden *Reform- und Investitionspaket* verpflichten, das bestimmte Kriterien (u.a. Wachstumswirksamkeit & Verbesserung der Schuldentragfähigkeit) erfüllt. In diesem Fall kann der regulär ge-

---

<sup>13</sup> Länderspezifische Empfehlungen, die jährlich im Rahmen des Europäischen Semesters an die EU-Mitgliedstaaten zur jeweiligen Wirtschafts-, Budget-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik gemäß den Artikeln 121 und 148 AEUV gerichtet werden.

<sup>14</sup> Dazu gehören ein gerechter, umweltfreundlicher und digitaler Übergang, die Gewährleistung der Energiesicherheit, die Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Widerstandsfähigkeit und gegebenenfalls der Aufbau von Verteidigungskapazitäten.

<sup>15</sup> Die Mitgliedstaaten können in ihren Plänen auch selbst berechnete Netto-Ausgabenpfade darstellen, müssen aber Abweichungen vom EK-Referenzpfad ökonomisch gut begründen.

währte vierjährige budgetäre Anpassungszeitraum auf bis zu maximal sieben Jahre verlängert werden, wodurch sich die jährliche budgetäre Anpassungsnotwendigkeit verringert. Dabei ist wichtig, dass das Niveau der national finanzierten öffentlichen Investitionen während der Laufzeit des Plans im Vergleich zum mittelfristigen Niveau vor Beginn des Plans nicht sinken darf.

### **Mitgliedstaaten, die die Maastricht-Referenzwerte einhalten**

Für Mitgliedstaaten, die beide Referenzwerte – 3 % Budgetdefizit- und 60 % Schuldenquote – unterschreiten, gelten deutlich geringere Anforderungen. Diese Länder – zuletzt Estland, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande oder Schweden<sup>16</sup> – können jedoch auf eigenen Wunsch von der Kommission *technische Informationen* anfordern, die ihnen als fiskalpolitische Orientierungshilfe dienen sollen, um auch in Zukunft auf einem nachhaltigen Budgetpfad zu bleiben.

### **Bewertung durch die Kommission & Billigung durch den Rat**

Die mittelfristigen Fiskal-Struktur-Pläne aller Mitgliedstaaten werden von der Kommission bewertet und, sofern alle Anforderungen erfüllt sind, vom Rat genehmigt, der damit auch die länderspezifischen Netto-Ausgabenpfade billigt. Mangelhafte Pläne können vom Rat zurückgewiesen werden, woraufhin überarbeitete Fiskal-Struktur-Pläne vorgelegt werden müssen.

---

<sup>16</sup> Siehe [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year\\_en#documents](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en#documents).

## Implementierung der Fiskal-Struktur-Pläne & Verfahren wegen übermäßigen Defiziten

In den folgenden Jahren der Planumsetzung werden von den Mitgliedstaaten jedes Jahr bis Ende April *Fortschrittsberichte* vorgelegt, auf deren Grundlage die Kommission im Wesentlichen zwei Elemente überprüft:

### 1. Einhaltung der budgetären Vorgaben:

Neben der Überprüfung, ob das nominelle Budgetdefizit die 3 %-Defizitgrenze über- oder unterschreitet, wird vor allem kontrolliert, ob der einzige operative Fiskalindikator, das tatsächliche Netto-Ausgabenwachstum (siehe dazu Kapitel b.), den vorgegebenen Pfad nicht überschreitet. Werden Abweichungen festgestellt, werden diese auf nationalen *Kontrollkonten* verbucht, die mit Schwellenwerten für einmalige oder kumulierte Abweichungen versehen sind.<sup>17</sup> Die Überschreitung der Schwellenwerte stellt das neue auslösende Ereignis für ein *schuldenbasiertes Verfahren wegen übermäßigen Defiziten* nach Art. 126 AEUV dar.<sup>18</sup> *Defizitbasierte Verfahren wegen übermäßigen Defiziten* nach Art. 126 AEUV hingegen, die bei Überschreiten der 3 %-Defizitgrenze eingeleitet werden können, blieben in der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union nahezu unverändert. Vor der Einleitung eines schulden- oder defizitbasierten Verfahrens wegen übermäßigen Defiziten können weiterhin *relevante Faktoren* in die Beurteilung des Vorliegens einer budgetären Verfehlung einbezogen werden, die sich mildernd oder verschärfend auf das Gesamturteil aus-

---

<sup>17</sup> Auf den Kontrollkonten können Abweichungen nach oben und nach unten verbucht werden (Minus/Plus). Die Schwellenwerte ziehen Grenzen für zu große negative Abweichungen ein.

<sup>18</sup> Im alten Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde ein schuldenbasiertes Verfahren wegen übermäßigen Defiziten ausgelöst, wenn die eingangs bereits erwähnte 1/20-Schuldenabbauregel nicht eingehalten wurde.

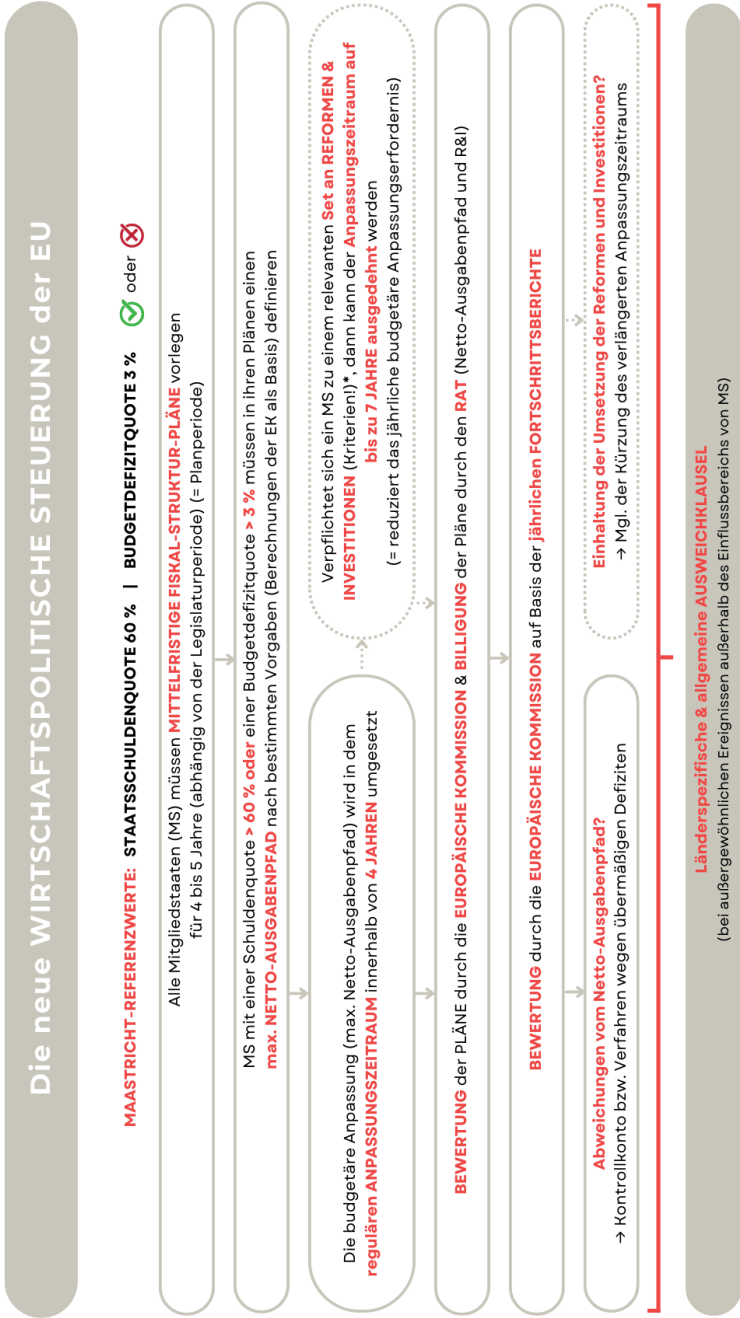
wirken können.<sup>19</sup> Werden im Zuge eines Verfahrens wegen übermäßigen Defiziten keine Korrekturmaßnahmen ergriffen, droht nach wie vor die Sanktionsmöglichkeit in Form von Geldbußen, wenn auch in reduzierter Höhe.

## **2. Einhaltung der Umsetzungsverpflichtungen des Reform- und Investitionspakets:**

Wurde die Verlängerung des Anpassungszeitraums um bis zu sieben Jahre auf der Grundlage eines ambitionierten Reform- und Investitionspakets gewährt, werden die Umsetzungsfortschritte jährlich auf Basis der Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten überprüft. Wird dabei festgestellt, dass ein Mitgliedstaat seinen Umsetzungsverpflichtungen nicht nachkommt, kann der Rat als Sanktion einen revidierten Netto-Ausgabenpfad mit einem kürzeren Anpassungszeitraum – und damit höheren jährlichen Konsolidierungserfordernissen – vorschreiben.

---

<sup>19</sup> *Erhebliche Probleme mit der öffentlichen Verschuldung* im betreffenden Mitgliedstaat werden beispielsweise als ein wesentlicher erschwerender Faktor angesehen und die *Aufstockung der staatlichen Investitionen in die Verteidigung* hingegen z.B. als mildernder relevanter Faktor.



\* Während der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzpläne sollten die in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen eingegangenen Verpflichtungen gebührend berücksichtigt werden.

Abb. 2: Die Eckpunkte der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union.  
Quelle: Eigene Darstellung.

## b. Der Netto-Ausgabenpfad: der einzige operative Fiskalindikator

### Der Referenzpfad der Kommission

Wie bereits erwähnt gibt die Kommission einen Referenzpfad für das maximal zulässige länderspezifische Ausgabenwachstum vor, der sicherstellen soll, dass (i) die Schuldenquote – sofern sie über 60 % liegt – bis zum Ende des gewährten Anpassungszeitraums (vier bis max. sieben Jahre) auf einem Abwärtspfad in Richtung des Referenzwerts ist oder danach unter diesem Wert bleibt und (ii) das nominelle Budgetdefizit unter 3 % des BIP gesenkt oder dort gehalten wird. Den Referenzpfad leitet die Kommission aus einer *Schuldentragfähigkeitsanalyse* (*debt sustainability analysis, DSA*) ab, die sie für alle Mitgliedstaaten mit einer einheitlichen Methodik<sup>20</sup> durchführt. Aus dieser ergeben sich länderspezifisch notwendige Veränderungsdaten des strukturellen Primärsaldos.<sup>21</sup>

Neben der Analyse der länderspezifischen Schuldentragfähigkeit gibt es zwei sogenannte *Schutzklauseln*. Diese sollen die Berechenbarkeit der budgetären Anpassungsnotwendigkeit der Mitgliedstaaten erleichtern:

- 1 Die **Absicherung der Schuldentragfähigkeit** soll sicherstellen, dass die projizierte öffentliche Schuldenquote um einen durchschnittlichen jährlichen Mindestsatz sinkt.<sup>22</sup>
2. Die **Absicherung der Defizitresilienz** hingegen soll die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten in konjunkturellen Ab-

---

<sup>20</sup> *Debt Sustainability Monitor 2023*. Siehe: [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023\\_en?pk\\_source=newsletter&pk\\_medium=email&pk\\_campaign=ecfin-new-publication](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?pk_source=newsletter&pk_medium=email&pk_campaign=ecfin-new-publication).

<sup>21</sup> Der strukturelle Primärsaldo ist ein konjunkturell bereinigter nomineller Budgetsaldo, der einmalige und befristete politische Maßnahmen sowie Zinsausgaben ausschließt.

<sup>22</sup> Die Mindestreduktion der Schuldenquote beträgt 1 Prozentpunkt des BIP, solange die Schuldenquote 90 % übersteigt bzw. 0,5 Prozentpunkte des BIP, solange die Schuldenquote zwischen 60 % und 90 % liegt.



schwungphasen sichern und dazu beitragen, budgetäre Puffer aufzubauen, um auch in ökonomisch schlechten Zeiten die Budgetdefizitmarke von 3 % des BIP nicht zu überschreiten.<sup>23</sup>

Zusammengefasst bedeutet das, dass die Kommission in einem ersten Schritt prüft, welche budgetäre Anpassung in Form einer Verbesserung des strukturellen Primärsaldos aufgrund der Schuldentragfähigkeitsanalyse notwendig ist. Sollte dieser errechnete Wert nicht die oben genannten Vorgaben der Schutzklauseln einhalten, wird der Anpassungsbedarf entsprechend angehoben, bis alle Vorgaben – also die Schuldentragfähigkeit *und* die beiden Schutzklauseln – erfüllt werden. Dieser budgetäre Anpassungsbedarf, der in all diesen Schritten bislang als erforderliche Veränderungsrate des strukturellen Primärsaldos ausgedrückt wurde, wird schließlich in ein Netto-Ausgabenwachstum umgerechnet.

### **Das Netto-Ausgaben-Aggregat**

Der Ausgabenpfad bezieht sich nicht auf die gesamten Staatsausgaben an sich, sondern auf die staatlich finanzierten *Netto-Ausgaben*. Zur Herleitung dieses Aggregats werden die gesamten Staatsausgaben um folgende Positionen bereinigt: (i) *Zinsausgaben*, (ii) *diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen*, (iii) *Ausgaben für EU-Programme, die vollständig durch Einnahmen aus EU-Mitteln kompensiert werden*, (iv) *nationale Ausgaben zur Kofinanzierung von EU-finanzierten Programmen*, (v) *konjunkturelle Komponenten der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung* und (vi) *einmalige und sonstige befristete Maßnahmen*. Diese Ableitung ist bereits von der Ausgabenregel im alten Stabilitäts- und Wachstumspakt bekannt. Neu hinzugekommen ist die Abzugsfähigkeit von nationalen Ausgaben zur Kofinanzierung von EU-finanzierten Programmen.

---

<sup>23</sup> Solange noch kein ausreichender Abstand zur 3 % Grenze erreicht ist, ist eine jährliche Verbesserung des strukturellen Primärsaldos von zumindest 0,4 Prozentpunkten des BIP bei keiner Verlängerung des Anpassungszeitraums (also vier Jahren) oder 0,25 Prozentpunkten des BIP bei Verlängerung des Anpassungszeitraums (auf bis zu sieben Jahre) notwendig.

Mit diesen Korrekturkomponenten zur Ableitung des Netto-Ausgabenindikators ist gewährleistet, dass dieser:

- sicherstellt, dass die automatischen Stabilisatoren zur antizyklischen makroökonomischen Stabilisierung ungehindert wirken können (*siehe (v)*),
- nicht von anderen Ausgabenschwankungen beeinflusst wird, die sich der direkten Kontrolle des Staates entziehen (*siehe (i)*),
- dennoch höhere Ausgaben erlaubt, wenn diese gegenfinanziert werden (*siehe (ii)*),
- Budgetmaßnahmen berücksichtigt, die keinen dauerhaften und damit nachhaltigen Budgettrend erzeugen (*siehe (vi)*), und
- öffentliche Investitionen zur Erreichung gemeinsamer EU-Prioritäten schützt (*siehe (iv)*).

Schließlich wird das Wachstum der Netto-Ausgaben bewertet, d.h. die Veränderung dieses Aggregats von einem Jahr zum nächsten, ausgedrückt in Prozent.

#### **4 Zur Novelle der Haushaltsrahmenrichtlinie**

Die bisherigen inhaltlichen Ausführungen haben sich mit den beiden überarbeiteten Verordnungen (neue EU-VO 2024/1263 und novellierte EU-VO 1467/97 idF 2024/1264) befasst. An dieser Stelle sollen noch einige kurze Bemerkungen zur Novelle der Haushaltsrahmenrichtlinie (EU-RL 2011/85 idF 2024/1265) gemacht werden.

Diese regelt auch bisher schon die Mindestanforderungen an nationale Budgetrahmen. Neuerungen gegenüber dem bisherigen *status quo* sind unter anderem eine Stärkung der mittelfristigen Ausrichtung der Budgetplanung und eine bessere Darstellung von Investitionen und Reformen. Ein Großteil der Substanz des völkerrechtlichen *Fiskalpoli-*

tischen Pakts<sup>24</sup> wurde in die überarbeitete Haushaltsrahmenrichtlinie übernommen, z.B. ein neuer Artikel zu den nationalen Fiskalräten. Neu ist auch, dass künftig makrofinanzielle Risiken und Implikationen des Klimawandels und klimapolitischer Maßnahmen ebenso dargestellt werden müssen wie katastrophen- und klimabedingte Eventualverbindlichkeiten.

Im Gegensatz zu den beiden EU-Verordnungen gilt die EU-Richtlinie nicht unmittelbar. Sie muss von den Mitgliedstaaten und damit auch von Österreich bis Ende 2025 in nationales Recht umgesetzt werden. Dies erfordert eine Reihe von rechtlichen Anpassungen, in Österreich in erster Linie des Österreichischen Stabilitätspakts.<sup>25</sup>

## 5 Das Übergangsjahr 2024: von keinen Regeln über die alten Regeln zu neuen Regeln

Das neue Gesetzespaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung der Union ist am 30. April 2024 in Kraft getreten und damit druckfrisch. Das Jahr 2024 ist daher ein besonderes Jahr für die budgetpolitische Überwachung in der EU, da bis April das *alte* und ab Mai das *neue* Fiskalregelwerk galt bzw. gilt und zudem die Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit der allgemeinen Ausweichklausel<sup>26</sup> bis Ende letzten Jahres ausgesetzt war. Das Jahr 2024 ist daher ein Jahr des Übergangs, das eine flexible Auslegung der bestehenden und neuen

---

<sup>24</sup> Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion. Siehe: <https://www.consilium.europa.eu/media/20382/st00tscg26-de-12.pdf>.

<sup>25</sup> Siehe z.B. *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2012, ÖHW 2012, H 4, 1, *Mohr*, Der Österreichische Stabilitätspakt 2011, ÖHW 2011, H 4, 15, oder *Hüttner*, Österreichischer Stabilitätspakt, 1999, H 1-3, 93.

<sup>26</sup> Die allgemeine Ausweichklausel des alten Stabilitäts- und Wachstumspakts konnte bei einem schweren Wirtschaftsabschwung eine vorübergehende Abweichung von den normalerweise geltenden Budgetanforderungen gestatten. Diese Klausel wurde 2020 aufgrund der Covid-Pandemie und des anschließenden Angriffskriegs gegen die Ukraine aktiviert und erst mit Ende 2023 wieder deaktiviert. Auch die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union verfügt wieder über eine allgemeine Ausweichklausel wie auch über die Möglichkeit, nationale Ausweichklauseln zu aktivieren.

Rechtsvorschriften erfordert, um einen reibungslosen Übergang vom alten zum neuen Fiskalregelwerk zu gewährleisten.

Konkret heißt das für 2024: Am 21. Juni wird die Kommission ihre Referenzpfade vorlegen. Mit einer Schuldenquote von über 60 % wird auch Österreich einen solchen Referenzpfad erhalten. Über die Sommermonate sollen dann alle EU-Mitgliedstaaten ihre ersten nationalen mittelfristigen Fiskal-Struktur-Pläne erstellen, die bis spätestens 20. September an die Kommission übermittelt werden sollen. Die eingereichten nationalen Pläne werden schließlich von der Kommission bewertet und vom Rat, sofern sie den Vorgaben entsprechen, gebilligt. Dieser Prozess sollte spätestens im Dezember abgeschlossen sein. Soweit der Regelfall.

Die Besonderheit in Österreich ist, dass im September – nur wenige Tage nach der geforderten Vorlage des ersten mittelfristigen Fiskal-Struktur-Plans – ein neuer Nationalrat und damit auch eine neue Bundesregierung gewählt wird. Wir befinden uns derzeit noch in der Abstimmung mit der Kommission, wie in diesem speziellen Fall am besten vorgegangen werden soll.

Abschließend sei noch erwähnt, dass alle Euro-Staaten – und damit auch Österreich – nach wie vor bis Mitte Oktober ihre Budgetentwürfe für das nächste Jahr (also für 2025) nach Brüssel schicken müssen. Dies ist in der EU-Verordnung 473/2013 geregelt, die von der aktuellen Reform unberührt bleibt.

## **6 Adressiert die neue wirtschaftspolitische Steuerung die Schwächen des alten Pakts?**

Die europäischen Fiskalregeln sind eine essenzielle Vertrauenssäule der Europäischen Union und noch vielmehr jener Länder, die den Euro als gemeinsame Währung teilen. Der alte Stabilitäts- und Wachstumspakt war den einen zu unwirksam und den anderen zu streng und der neue Deal soll beides nun richten. Im Folgenden möchte ich meine per-

sönliche Einschätzung darlegen, inwieweit die Schwächen des alten Stabilitäts- und Wachstumspakts mit den neuen Rechtsgrundlagen ausreichend adressiert wurden:

**a. Die neue wirtschaftspolitische Steuerung ist nicht einfacher**

Ein Ziel der Verhandlungen war es, einen einfacheren Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung zu schaffen. Leider muss ich feststellen, dass dies nicht gelungen ist. Die intensiven Verhandlungen haben gezeigt, dass es in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen budgetären Ausgangslagen und wirtschaftlichen Herausforderungen schwierig ist, einfache Fiskalregeln zu schaffen, auch wenn sich das alle Beteiligten gewünscht hätten. Verhandlungen bedeuten Kompromisse, und auch die neuen Vorgaben mögen nicht einfach sein, aber sie stellen grundsätzlich einen pragmatischen Ansatz zwischen Schuldentragfähigkeit und Wachstumsförderung durch Reformen und Investitionen dar.

Letztlich muss man der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Union aber zugutehalten, dass sie für jene Mitgliedstaaten, die mit einem Budgetdefizit von unter 3 % des BIP und einer Schuldenquote von unter 60 % nun deutlich geringere Anforderungen erfüllen müssen, eine Vereinfachung darstellt.

**b. Nicht-beobachtbare Indikatoren werden noch immer beobachtet**

Dass die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union nun ohne unbeobachtbare Indikatoren auskommt, wird immer wieder gerne behauptet, ist aber bei näherer Betrachtung nicht richtig. Strukturelle Budgetsalden, die nur mit Hilfe der Outputlückenschätzung berechnet werden können, spielen nach wie vor eine – wenn auch nun versteckte – Rolle bei der Herleitung des Referenzpfads bzw. des Netto-Ausgabenpfads. Man könnte auch sagen, dass es nun sogar noch mehr

unbeobachtbare Größen gibt, nämlich jene unzähligen Variablen und Annahmen, die in der zentralen Schuldentragfähigkeitsanalyse stecken.

**c. Die Stärkung der mittelfristigen Ausrichtung ist wichtig**

Positiv ist, dass die mittelfristige Perspektive der neuen *Economic Governance* gestärkt wird. So können durch die zentrale Stellung der mittelfristigen Schuldentragfähigkeitsanalyse zu erwartende budgetäre Herausforderungen wie alterungsbedingt steigende Pensions-, Pflege- und Gesundheitsausgaben, aber auch z.B. klimarelevante Budgetbelastungen bereits in der heutigen Budgetplanung noch besser berücksichtigt werden. In der neu eingerichteten Arbeitsgruppe *Debt Sustainability Analysis* wird es unter anderem auch darum gehen, die makrofinanziellen Risiken des Klimawandels für die öffentlichen Finanzen in ökonomischen Modellen immer besser abzubilden.

**d. Mehr fiskalischer Spielraum für Investitionen: Ja, aber den gibt's nicht umsonst**

Entscheidet sich die österreichische Bundesregierung für einen ausgedehnten Anpassungszeitraum von bis zu sieben Jahren, so hat Österreich – wie im Artikel dargestellt – jährlich mehr fiskalischen Spielraum zur Verfügung. Dieses Zugeständnis muss allerdings durch ein ambitioniertes Reform- und Investitionspaket „erkauft“ werden. Damit wurde zwar nicht die von vielen Kritikern des alten Stabilitäts- und Wachstumspakts geforderte *goldene Investitionsregel* geschaffen, wonach öffentliche Investitionen pauschal von der Berechnung ausgenommen werden. Wohl aber wurde ein starkes Vehikel zur Umsetzung wichtiger Zukunftsinvestitionen geschaffen, das strengen Kriterien, u.a. der Wachstumswirksamkeit, unterliegt. Eine sorgfältige Prüfung der jeweiligen anrechenbaren Investitionen ist einem pauschalen Ausschluss sämtlicher öffentlicher Investitionen vorzuziehen, da letzterer die Bemühungen zur Wiederherstellung bzw. Erhaltung einer tragfähigen Budgetlage durchaus untergraben könnte. Jedenfalls positiv zu

beurteilen ist die neue Bestimmung, dass das Gesamtniveau der national finanzierten öffentlichen Investitionen während der Planperiode nicht sinken darf.

**e. Flexibilität bleibt**

Im neuen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung sind auch wieder bereits bekannte Flexibilitätselemente enthalten, wie z.B. Ausweichklauseln bei außergewöhnlichen Umständen, die sich der Kontrolle des Mitgliedstaates oder der Union als Ganzes entziehen, oder die Berücksichtigung länderspezifisch relevanter Faktoren bei der Überwachung der Einhaltung der Budgetregeln. Die jüngsten Krisen haben gezeigt, dass es niemals einen Rahmen geben kann, der alle Eventualitäten, insbesondere so unvorhergesehene massive Ereignisse wie eine Pandemie oder einen Krieg in Europa, regelbasiert abbilden kann. Gleichzeitig muss diese Flexibilität sorgsam eingesetzt werden, um die Durchsetzung der Regeln nicht zu untergraben und den Anreiz für die Mitgliedstaaten nicht zu verringern, für vorhersehbare fiskalische Herausforderungen und Risiken vorzusorgen.

**f. Konsequente Durchsetzung muss erst bewiesen werden**

Was nützen die besten Regeln, wenn sie nicht befolgt werden? Das gilt in der europäischen Fiskalpolitik genauso wie überall sonst. Die konsequente Durchsetzung des Fiskalregelwerks mit Verhängung von finanziellen Sanktionen hat in der Vergangenheit nicht funktioniert. Die stetige Zunahme der Flexibilitätsmechanismen und ihre häufige Anwendung im alten Stabilitäts- und Wachstumspakt war ein wesentlicher Grund dafür, dass die Verhängung von Sanktionen vermieden wurde, was letztlich auch die Glaubwürdigkeit des alten Fiskalregelwerks erheblich beschädigt hat. Die Geldbußen in Höhe von 0,2 % bis zu 0,5 % des nationalen BIP erschienen rückblickend zu hoch für Staaten, die sich in einer schwachen wirtschaftlichen und/oder budgetpolitischen Lage befanden. Werden finanzielle Sanktionen nun wahr-

scheinlicher, weil die Höhe der potenziellen Strafzahlungen reduziert wurde? Ich glaube nicht. Ob Österreich nun 250 Mio. Euro (0,05 % des BIP) statt bisher 1 Mrd. Euro (0,2 % des BIP) zahlen muss, macht einen großen Unterschied. Aber auch 250 Mio. Euro sind nicht nichts. Um aber als Drohkulisse wahrgenommen zu werden, müssten Bußgelder in begründeten Fällen auch tatsächlich einmal verhängt werden. Ich schaue mir aber an, welcher Staat hier als erstes diese Last zu tragen hätte, wo in der Vergangenheit – wenn auch unter anderen Regeln – so oft beide Augen zugedrückt wurden. Für mich stellt sich die Frage, ob die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union hier nicht auch die in der Vergangenheit geschaffenen Präzedenzfälle in diesem Zusammenhang erbt. Ich denke, dass es letztlich – wie bisher – vor allem andere Finanzmarktakteure und Rating-Agenturen sein werden, die nicht nachhaltiges budgetpolitisches Verhalten der öffentlichen Hand bestrafen, indem sie die Risikoaufschläge auf den Märkten für Staatsanleihen erhöhen und damit den Druck, korrigierende Budgetmaßnahmen einzuleiten.

## **7        Schlussworte und Ausblick**

In der Vergangenheit wurde vor allem in wirtschaftlich guten Zeiten eine prozyklische Fiskalpolitik betrieben. Eine hohe Verschuldung ist daher zu einem großen Teil auch das Ergebnis dauerhaft ungelöster Probleme in einem Land. Es gilt also, die Probleme zu erkennen, anzugehen und zu lösen. Die europäischen Fiskalregeln zwingen die Politik, hierbei Prioritäten zu setzen, die sich im öffentlichen Budget widerspiegeln. Neben einer zukunftsorientierten Prioritätensetzung im Budget sollte auch die Bereinigung ineffizienter und ineffektiver und damit teurer Strukturen im Fokus stehen, um Mittel für prioritäre Investitionen freizusetzen. Darüber hinaus bieten die neuen europäischen Verschuldungsregeln nach wie vor Spielräume für eine nachhaltige Staatsverschuldung, die in bestimmten Bereichen ökonomisch und gesellschaftlich sinnvoll sein kann.



Die Einigung aller EU-Mitgliedstaaten auf die neue wirtschaftspolitische Steuerung der Union war ein wichtiger Schritt. Das eigentlich entscheidende Kapitel folgt aber erst jetzt: die transparente Umsetzung und konsequente Durchsetzung der neuen europäischen Fiskalregeln in der Praxis.



# Die Novelle des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

Von **Moritz Anton Ibesich**, LL.M. (WU), und  
**Mag.<sup>a</sup> Katja Valerie Klein\***

---

\* Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 164.

## 1 Ausgangslage

Nach der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Zuge der Corona-Krise 2020 stellte sich, seit diese in den Hintergrund getreten ist, zunehmend die Frage, wie der Weg zurück zur haushaltspolitischen Disziplin vor dem Hintergrund der – durch die staatlichen Subventionen und ungünstige wirtschaftliche Entwicklung – angeschwollenen Schuldenstände gelingen soll.<sup>1</sup> Der folgende Beitrag illustriert zunächst die vertraglichen Grundlagen für den korrektiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts (im Folgenden: SWP) und analysiert sodann die in der novellierten VO (EU) 1467/97<sup>2</sup> idF. VO (EU) 2024/1264<sup>3</sup> (im Folgenden: Korrektive-VO) erfolgten Änderungen. Den Schluss bildet ein realistischer Ausblick vor dem Hintergrund der multiplen Krisen, mit denen die Union konfrontiert ist, und der historischen Aversion gegen die tatsächliche Verhängung von Sanktionen, die mit Deutschland und Frankreich Anfang der 2000er-Jahre begonnen hat und bis heute andauert.

## 2 Vertragliche Grundlagen

Zur Komplementierung und Ermöglichung der Währungsunion, die gem. Art. 3 Abs. 1 lit. c des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) eine ausschließliche Zuständigkeit der Union ist, sind in Art. 119 bis 126 AEUV Regelungen zur – grds. im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verbleibenden – Wirtschaftspolitik enthalten.<sup>4</sup> Die Mitgliedstaaten haben nach

---

<sup>1</sup> ErwGr. 5 Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates vom 29. 4. 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 2024/1264, 30. 4. 2024; Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, COM(2020) 123 final vom 20. 3. 2020. Siehe auch *Haberfellner*, Nach den neuen Regeln spielen: Die reformierte wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union, ÖHW 2024, 73 (in diesem Heft).

<sup>2</sup> Verordnung (EG) 1467/97 des Rates vom 7. 7. 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1997 L 209/6.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2024/1264, siehe FN 1.

<sup>4</sup> *Müller in Jäger/Stöger*, EUV/AEUV, Art. 126 AEUV, Rz. 1 (Stand 1. 9. 2020, rdb.at).

Art. 126 Abs. 1 AEUV übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Bei diesem Gebot handelt es sich bereits seit Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 1999 um eine echte Rechtspflicht und nicht bloß um eine unverbindliche Programmbestimmung.<sup>5</sup> Anders als sonstige vertraglich begründete Rechtspflichten sind die Bestimmungen jedoch nicht einklagbar. Die Durchführung von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH nach Art. 258 f AEUV ist kraft einer primärrechtlichen Anordnung in Art. 126 Abs. 10 AEUV explizit ausgeschlossen. Die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten wird vielmehr mit dem in den Abs. 3 bis 9 sowie 11 bis 13 leg. cit. statuierten Überwachungs- und Sanktionsmechanismus, dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (im Folgenden: VüD), auf die Probe gestellt.<sup>6</sup>

Die Kommission ist gem. Art. 126 Abs. 2 AEUV mit der Überwachung der Haushaltslage und -disziplin der Mitgliedstaaten beauftragt. Hält ein Mitgliedstaat die Haushaltsregeln (im Detail sogleich unten) nicht ein oder besteht die Gefahr, dass diese in Zukunft nicht eingehalten werden, hat die Kommission gem. Abs. 3 leg. cit. unter Berücksichtigung aller Umstände einen Bericht zu erstellen. Der Kommission kommt dabei kein Ermessen zu.<sup>7</sup> Nach einer Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Abs. 4 leg. cit.) hat die Kommission, wenn sie der Meinung ist, dass der betroffene Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit iSd. Art. 126 Abs. 1 AEUV aufweist, dem Mitgliedstaat eine Stellungnahme vorzulegen und den Rat zu unterrichten (Abs. 5 leg. cit.). Sodann beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt (Abs. 6 leg. cit.), und richtet Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat, die innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen sind (Abs. 7 leg. cit.). Sollte der Mitgliedstaat keine wirksamen Maßnahmen fristgerecht getroffen haben, stellt der Rat dies fest (Abs. 8 leg. cit.) und kann den Mitgliedstaat, sollte er den Empfehlungen weiterhin nicht Folge leisten, in Verzug setzen (Abs. 9

<sup>5</sup> *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art. 126 AEUV, Rz. 4.

<sup>6</sup> *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art. 126 AEUV, Rz. 18.

<sup>7</sup> *Kempen* in *Streinz*, EUV/AEUV<sup>3</sup> Art. 126 AEUV, Rz. 29.

leg. cit.). Trifft der Mitgliedstaat weiter keine geeigneten Maßnahmen, kann der Rat Sanktionen – Veröffentlichungspflichten bei der Emission neuer Schuldverschreibungen, ein Ersuchen an die Europäische Investitionsbank, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat zu überprüfen oder angemessene Einlagen bzw. Geldbußen – beschließen (Abs. 11 leg. cit.). Eine Aufhebung der getroffenen Maßnahmen beschließt der Rat, sofern und soweit der betroffene Mitgliedstaat Maßnahmen ergriffen hat, um sein übermäßiges Defizit zu korrigieren (Abs. 12 leg. cit.). Diese Beschlüsse und Empfehlungen fasst der Rat auf Empfehlung bzw. Vorschlag der Kommission ohne die Stimme des betroffenen Mitgliedstaates mit qualifizierter Mehrheit (Abs. 13 leg. cit.). Im Gegensatz zur Kommission kommt dem Rat auf allen Ebenen des Verfahrens Ermessen zu, er kann der Kommission daher folgen, muss es aber nicht.<sup>8</sup> Nachdem der Beschluss des Rates gem. Abs. 6 leg. cit. auf Vorschlag der Kommission erfolgt, kann er diesen gem. Art. 293 Abs. 1 AEUV nur einstimmig abändern.

Für Nicht-Euro-Mitgliedstaaten finden die Verfahrensschritte in Abs. 9 und 11 leg. cit. gem. Art. 139 Abs. 2 lit. b AEUV keine Anwendung, für sie endet ein VüD daher spätestens mit der Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates gem. Abs. 8 leg. cit., nachdem dieser ein übermäßiges Defizit und die Nichtbefolgung seiner Empfehlungen festgestellt hat.

Ungeachtet der etwas unglücklichen Bezeichnung als *Verfahren bei einem übermäßigen Defizit* haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 126 Abs. 2 AEUV insb. ihren Schuldenstand und ihr laufendes Defizit unter Kontrolle zu halten und dürfen gewisse Referenzwerte grds. nicht überschreiten. Ein Protokoll zum AEUV<sup>9</sup> (im Folgenden: Defizitprotokoll) spezifiziert diese Referenzwerte näher: Nach Art. 1 Defizitprotokoll dürfen das öffentliche Defizit 3 % und der öffentliche Schuldenstand 60 % des Bruttoinlandsprodukts (im Folgenden: BIP) nicht übersteigen.

---

<sup>8</sup> EuGH C-27/04, Kommission/Rat, ECLI:EU:C:2004:436, Rz 80.

<sup>9</sup> Protokoll Nr. 12 (AEUV) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 2008 C 115/279.

Diese Referenzwerte müssen alle Mitgliedstaaten – unabhängig davon, ob sie Teil der Währungsunion sind – einhalten. Für die Einhaltung des Defizit- bzw. Schuldenstandskriteriums ist gem. Art. 2 Defizitprotokoll die gesamtstaatliche Perspektive, dh. die Haushaltslage inkl. aller Gebietskörperschaften<sup>10</sup> sowie der Sozialversicherungen, maßgeblich.

Die beiden Referenzwerte haben ihren Ursprung im Vertrag von Maastricht und beruhen auf der Annahme, dass die nominale Wirtschaftsleistung um 5 % p.a. steigt.<sup>11</sup> Dies entspräche bei einer von der Europäischen Zentralbank (im Folgenden: EZB) avisierten Inflation von ungefähr 2 % p.a. einem realen Wachstum von ca. 3 % p.a.<sup>12</sup> Unter dieser Annahme würde der Schuldenstand der Mitgliedstaaten bei einem Defizit iHv. 3 % des BIP langfristig zu 60 % konvergieren, womit beide Referenzwerte erfüllt wären.<sup>13</sup> Nachdem das tatsächliche Wachstum der meisten Mitgliedstaaten und deren Potentialwachstum erheblich geringer sind,<sup>14</sup> müssten die Defizite – sofern die EZB ihr Inflationsziel erreicht – erheblich niedriger sein, um langfristig das Schuldenstandskriterium einzuhalten. So wäre bei einem – für viele Eurostaaten realistischem – langfristigen realen Wachstum iHv. 1,5 % p.a. lediglich ein Defizit von 2,1 % p.a. möglich, ohne mit dem Schuldenstandskriterium in Konflikt zu geraten.<sup>15</sup>

Das Defizitprotokoll ist zwar – wie alle Protokolle – gem. Art. 51 EUV Bestandteil der Verträge, kann jedoch kraft einer in Art. 126 Abs. 14

<sup>10</sup> Für Österreich daher Bund, Länder und Gemeinden.

<sup>11</sup> Protokoll Nr. 20 (EUV) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 1992 C 191/84.

<sup>12</sup> Zum aktuellen Inflationsziel der EZB vom 8. 7. 2021 siehe <<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708~dc78cc4b0d.de.html>> (5. 4. 2024).

<sup>13</sup> Zur mathematischen Herleitung des Zusammenhangs von Defizit, Schuldenstand und Nominalwachstum siehe *Domar*, The „Burden of the Debt“ and National Income, AER 1944, 798 (808 ff).

<sup>14</sup> Europäische Kommission, European Economic Forecast Spring 2023, Institutional Paper 200, 55; Für Österreich bspw. 1,4 %, siehe IHS, Prognose der österreichischen Wirtschaft 2023-2027, 2.

<sup>15</sup>  $60 \% \text{ Schuldenstand} \times 3,5 \% \text{ Nominalwachstum} (2 \% \text{ Inflation bzw. BIP-Deflator} + 1,5 \% \text{ reales Wachstum}) = 2,1 \% \text{ Defizit}$  unter Zugrundelegung des von *Domar* (FN 13) hergeleiteten langfristigen Zusammenhangs des Schuldenstandes als Division des Defizits durch das Nominalwachstum.

UA 2 AEUV statuierten *lex specialis* in einem vereinfachten Verfahren abgelöst werden. Diese *Ablösung* würde zu einer Ersetzung des primärrechtlichen Defizitprotokolls durch sekundärrechtliche Bestimmungen führen und keine Änderung des Defizitprotokolls an sich darstellen.<sup>16</sup> Erforderlich wäre für eine *Ablösung* gem. der leg. cit. ein einstimmiger Beschluss des Rats in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren, wobei dem Europäischen Parlament und der EZB ein Anhörungsrecht zukommt. In der Literatur und der gesetzgeberischen Praxis wird der Begriff *Ablösung* in einem weiten Sinn verstanden und davon ausgegangen, dass auf Basis dieser Ermächtigung auch Präzisierungen und (Teil-)Änderungen des Protokolls möglich seien.<sup>17</sup> So basierte bereits die ursprüngliche VO (EG) 1467/97, die das VüD beschleunigen sowie offene Fragen klären sollte, auf dieser Kompetenzgrundlage und wurden auch die drei bisherigen Änderungen im Jahr 2005,<sup>19</sup> 2011<sup>20</sup> sowie 2024<sup>21</sup> auf Art. 126 Abs. 14 UA 2 AEUV bzw. die wortidenten Vorgängerbestimmungen gestützt.

Die nunmehr druckfrisch novellierte Korrektive-VO bildet den Gegenstand des vorliegenden Artikels. Im Folgenden sollen die wesentlichen Neuerungen dargestellt und analysiert werden. Die Novelle bildet gemeinsam mit der neuen Verordnung (EU) 2024/1263<sup>22</sup> (im Folgenden: Präventive-VO), die die bisherige Verordnung (EG) 1466/97<sup>23</sup> ersetzt,

---

<sup>16</sup> Häde in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV<sup>6</sup> Art. 126 AEUV, Rz. 71.

<sup>17</sup> Ebd.; Müller in Jäger/Stöger, EUV/AEUV Art. 126 AEUV, Rz. 66 (Stand 1. 9. 2020, rdb.at).

<sup>18</sup> VO (EG) 1467/97.

<sup>19</sup> Verordnung (EG) 1056/2005 des Rates vom 7. 7. 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 2005 L 174/5.

<sup>20</sup> Verordnung (EU) 1177/2011 des Rates vom 8. 11. 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 2011 L 306/33.

<sup>21</sup> VO (EU) 2024/1264.

<sup>22</sup> Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. 4. 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263, 30. 4. 2024.

<sup>23</sup> Verordnung (EG) 1466/97 des Rates vom 7. 3. 2015 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. 1997 L 209/1.



und der Richtlinie (EU) 2024/1265<sup>24</sup> ein Paket zur Reformierung des SWP, das weiters die Bestimmungen des SKS-Vertrags<sup>25</sup> zum fiskalpolitischen Pakt in Unionsrecht überführt.<sup>26</sup> Unverändert bestehen und damit gültig bleibt insb. die für das VüD relevante VO (EU) 1173/2011,<sup>27</sup> die weitergehende und vor allem frühere Sanktionsmöglichkeiten als die Korrektive-VO bietet: Bereits unmittelbar nach dem Beschluss des Rates über das Vorliegen eines übermäßigen Defizit gem. Art. 126 Abs. 6 AEUV kann eine unverzinsliche Einlage bzw. nach dem Beschluss des Rates über die Nichtergreifung wirksamer Maßnahmen gem. Abs. 8 leg. cit. eine Geldbuße verhängt werden. Die Primärrechtskonformität dieser – in Art. 126 AEUV zumindest nicht zu diesen Zeitpunkten vorgesehenen – Sanktionen, ist zweifelhaft, jedoch bis dato vom EuGH nicht geklärt worden.<sup>28</sup>

### 3 Die Korrektive-VO: Neues und Altbewährtes

Die bisherigen Art. 7 (Frist zur Sanktionsverhängung nach Art. 126 Abs. 11 AEUV), 11 (Sanktionen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV) und 18 (Schlussbestimmungen) der VO (EG) Nr. 1467/97 sind unverändert geblieben. In Art. 1 wurden neue Begriffsbestimmungen in Einklang mit der Präventive-VO eingefügt, in den Art. 9 (Ruhens des VüD), 10 (Überwachung der VüD-Maßnahmen nach Art. 126 Abs. 7 bzw. 9 AEUV), 14 und 15 (Aufhebung der Sanktionen) lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen und/oder die bestehenden Verweise auf die einschlägigen Artikel des AEUV vervollständigt. Art. 17 (Bestimmungen betreffend Vereinigtes Königreich) wurde gestrichen, mit Art. 17a die Evaluierungsklausel geändert und ein Art. 17b (Übergangsbe-

<sup>24</sup> Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. 4. 2024 zur Änderung der Richtlinie (EU) Nr. 85/2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 2024/1265, 30. 4. 2024.

<sup>25</sup> Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. 3. 2012.

<sup>26</sup> ErwGr. 42 Präventive-VO; ErwGr. 8 RL (EU) 1265/2024; ErwGr. 21 Korrektive-VO.

<sup>27</sup> Verordnung (EU) 2011/1173 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 11. 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. 2011 L 306/1.

<sup>28</sup> Häde in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV<sup>6</sup> Art. 126 AEUV, Rz. 98 mwN.

stimmungen) neu eingefügt. Letzterer betrifft lediglich Rumänien, den einzigen Mitgliedstaat, gegen den derzeit ein VüD geführt wird, das über Art. 126 Abs. 3 AEUV hinausgeht.<sup>29</sup>

Der geänderte Art. 2 bildet eines der Kernstücke der Korrektive-VO. Neben Wortlautänderungen wurden Querverweise auf die Präventive-VO aufgenommen, etwa auf die allgemeine bzw. nationale Ausweichklausel nach Art. 25 bzw. 26 Präventive-VO. Die Regelungen für die Einleitung eines VüD wegen Verletzung des Defizit-Referenzwertes von 3 % des BIP wurden im Wesentlichen unverändert übernommen, weil sie sich nach Ansicht der Kommission als wirksam bewiesen hätten.<sup>30</sup> Hingegen haben die Regelungen für die Einleitung eines VüD wegen Verletzung des Schuldenstandskriteriums eine Korrektur erfahren: Während bei einer Überschreitung des Schuldenstandskriteriums bisher vorgesehen wurde, dass die Überschreitung jährlich um 1/20 verringert werden muss, liegt der Fokus nunmehr auf der Einhaltung des vom Rat beschlossenen Nettoausgabenpfads. Dieser sieht gem. Art. 7 iVm. Art. 16 Abs. 3 Präventive-VO eine Reduktion des Schuldenstandes um 1 %-Punkt des BIP pro Jahr vor, sofern gem. Art. 7 Abs. 1 lit. a Präventive-VO der Schuldenstand 90 % übersteigt. Liegt der Schuldenstand zwischen 60 % und 90 %, ist eine Reduktion um 0,5 %-Punkte des BIP pro Jahr erforderlich. Dies stellt insb. für Staaten mit einer deutlich über dem Schuldenstandsreferenzwert liegenden Verschuldung eine erhebliche Erleichterung dar: Während ein Mitgliedstaat mit einem Schuldenstand iHv. 120 % des BIP bis dato seinen Schuldenstand um 3 %-Punkte pro Jahr reduzieren musste ( $1/20 \times [120 \% \text{ Schuldenstand} - 60 \% \text{ Schuldenstandsreferenzwert}]$ ), wird nunmehr lediglich eine Reduktion um 1 %-Punkt gefordert. Demgegenüber müssen Mitgliedstaaten, die eine vergleichsweise geringe Überschreitung der 60 %-Vorgabe aufweisen, nunmehr mitunter stär-

---

<sup>29</sup> <[economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania\\_en#ongoing-procedure](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania_en#ongoing-procedure)> (4. 4. 2024).

<sup>30</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, COM(2023) 241 final vom 26. 4. 2023, 3.

kere Anstrengungen unternehmen: Ein Mitgliedstaat, der z.B. einen Schuldenstand iHv. 65 % des BIP aufweist, musste diesen bis dato um nur 0,25 %-Punkte reduzieren, während er nun eine Reduzierung von 0,5 %-Punkten vornehmen muss. Eine solche Verschärfung gegenüber der bisherigen Rechtslage tritt jedoch nur in einem sehr begrenzten Anwendungsbereich ein, namentlich wenn die Staatsschulden die 60 %-Vorgabe um weniger als 10 %-Punkte übersteigen. In allen anderen Fällen führt die avisierte Änderung zu einer (erheblichen) Verringerung der erforderlichen Anstrengungen. Erfüllt ein Mitgliedstaat die nunmehr geforderte Reduktion seines Schuldenstands, gilt dieser als hinreichend rückläufig iSd. Art. 126 Abs. 2 lit. b AEUV und ist auf Basis des Schuldenstands ein VüD nicht weiter zu verfolgen.

Verletzt ein Mitgliedstaat das Schuldenstands- oder das Defizitkriterium, hat die Kommission gem. Art. 126 Abs. 3 AEUV einen Bericht zu erstellen. Konkretisierend sieht Art. 2 Abs. 2 UA 2 Korrektive-VO vor, dass ein solcher Bericht im Falle der Überschreitung des Schuldenstandskriteriums nur dann zu erstellen ist, wenn (1) der Haushalt nicht zumindest nahezu ausgeglichen ist und (2) der Mitgliedstaat in qualifizierter Weise von seinem Nettoausgabenpfad abweicht. Eine qualifizierte Abweichung iSd. Korrektive-VO liegt vor, wenn der Nettoausgabenpfad entweder um 0,3 %-Punkte des BIP pro Jahr oder in Summe um 0,6 %-Punkte des BIP überschritten wird. Bei der Erstellung des Berichts gem. Art. 126 Abs. 3 AEUV hat die Kommission neben der Frage, ob die Verletzung der Haushaltsregeln auf Investitionen zurückzuführen ist, alle einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen. Diese sind (wie bisher) in Art. 2 Abs. 3 UA 2 Korrektive-VO spezifiziert und fordern insb. die Berücksichtigung von a) Struktur und Entwicklung des Schuldenstands am Boden einer Plausibilitätsanalyse iSv. Art. 10 Präventive-VO, b) der Abweichung vom Nettoausgabenpfad, c) der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung, d) Fortschritten bei der Umsetzung von Reformen und Investitionen und e) der Erhöhung der Verteidigungsetats. Ferner sind alle aus Sicht des betroffenen Mitgliedstaats relevanten Faktoren zu berücksichtigen, wobei Art. 2 Abs. 3 letzter UA leg. cit. implizit auf die in ErwGr 10 Präventive-VO genann-

ten gemeinsamen Prioritäten der Union sowie finanzielle Beiträge zur Förderung der internationalen Solidarität Bezug nimmt. Damit wird neben der grünen Transformation der Wirtschaft auch der aus der geänderten geopolitischen Lage seit dem Krieg in der Ukraine notwendig gewordenen Steigerung der Verteidigungsausgaben Rechnung getragen. Die mit der Novelle 2005<sup>31</sup> aufgenommenen Bestimmungen über die besondere Berücksichtigung von Rentenreformen, bei denen ein Mehrsäulen-System eingeführt wird, entfallen.

Schon die bisherige Korrektive-VO sah in ihrem Art. 2 Abs. 4 vor, dass Rat und Kommission eine ausgewogene Gesamtbewertung aller relevanten Faktoren vorzunehmen haben. In der Literatur wurde nicht nur von einem „*sehr unübersichtliche[n] Bild*“ gesprochen, sondern auch der Vorwurf der Beliebigkeit erhoben.<sup>32</sup> Letztgenannter Vorwurf dürfte mit der nunmehrigen Klarstellung erschwerender und erleichternder Faktoren in UA 1 vorletzter und letzter Satz leg. cit. entkräftet sein. Erhebliche Herausforderungen mit Blick auf die Struktur und Entwicklung des Schuldenstands gem. Art. 2 Abs. 3 UA 2 lit. a Korrektive-VO sind als wesentlich erschwerender Faktor anzusehen. Ungünstige Entwicklungen der ökonomischen Rahmenbedingungen sind demgegenüber als erleichternde, günstige ökonomische Entwicklungen als nicht erleichternde Faktoren zu betrachten. Dies erscheint konsequent, vergrößert eine günstige wirtschaftliche Entwicklung die haushaltspolitischen Spielräume der betreffenden Mitgliedstaaten ohnehin und erleichtert die Einhaltung der Referenzwerte. Verletzt ein Mitgliedstaat sowohl das Schuldenstands- als auch das Defizitkriterium, sind bei der Bewertung des letztgenannten Verstoßes die einschlägigen Faktoren gem. Art. 2 Abs. 4 UA 2 leg. cit. nur zu berücksichtigen, wenn das Defizit den Referenzwert lediglich geringfügig und vorübergehend überschreitet (doppelte Bedingung des Leitgrundsatzes). Dagegen sollen die genannten Faktoren gem. UA 3 leg. cit. bei der Bewertung der Verletzung des Schuldenstandskriteriums jedenfalls berücksichtigt werden.

---

<sup>31</sup> Art. 1 VO (EG) 1056/2005.

<sup>32</sup> Busch/Kauder, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Bestandaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa, IW Analysen 2021, 18.

Sofern entweder die allgemeine bzw. nationale Ausweichklausel eine Abweichung vom eigentlich vorgesehenen Nettoausgabenpfad erlaubt, ermöglicht Art. 2 Abs. 5 Korrektive-VO in kohärenter Weise Kommission und Rat, davon abzusehen, ein übermäßiges Defizit gem. Art. 126 Abs. 3 bzw. 6 AEUV festzustellen.

Art. 3 Abs. 3 Korrektive-VO sieht nunmehr vor, dass der Rat seine Beschlüsse nach Art. 126 Abs. 6 AEUV, mit denen er das (Nicht-)Bestehen eines übermäßigen Defizits feststellt, zu veröffentlichen hat. Dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission vom 26. 4. 2023, der auch die Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an den Mitgliedstaat gem. Art. 126 Abs. 7 AEUV und der Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses gem. Art. 126 Abs. 4 AEUV vorsah,<sup>33</sup> folgte der Rat nicht. Dass die von der Kommission ins Auge gefasste Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates gem. Abs. 7 leg. cit. nicht Fuß fassen konnte, ist wohl auf die Tatsache zurückzuführen, dass eine solche Veröffentlichung mit Art. 126 Abs. 7 letzter Satz AEUV in Konflikt stünde, der vorsieht, dass Empfehlungen des Rates nur dann veröffentlicht werden können, wenn der Rat in einem weiteren Schritt gem. Abs. 8 leg. cit. feststellt, dass der betroffene Mitgliedstaat trotz seiner Empfehlungen keine wirksamen Maßnahmen gesetzt hat. Die von der Kommission forcierte Veröffentlichung der Empfehlungen wäre daher nicht primärrechtskonform und hätte einer (aufwendigen) Änderung der Verträge bedurft. Sie könnte insb. nicht mit einer – oben skizzierten – *Ablösung* des Defizitprotokolls durchgeführt werden, da mit einer solchen keine materielle Derogation der Bestimmungen des Art. 126 AEUV, sondern lediglich eine Konkretisierung dieser möglich ist.<sup>34</sup> Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass das Ziel der Kommission, bereits in einer frühen Phase des VüD den (öffentlichen) Rechtfertigungsdruck der Mitgliedstaaten für ihre Haushaltsdisziplin zu erhöhen, auch mit der vom Rat in der Korrektive-VO aufgenommenen Veröffentlichung seiner Beschlüsse nach Abs. 6 leg. cit. zumindest teilweise erreicht werden kann.

<sup>33</sup> COM(2023) 241 final, 20.

<sup>34</sup> *Hammer in von der Groeben/Schwarze/Hatje*, Europäisches Unionsrecht<sup>7</sup> Art. 126 AEUV, Rz. 157.

In Art. 3 Abs. 4 Korrektive-VO wurden die materiellen Anforderungen des in einer Empfehlung des Rates nach Art. 126 Abs. 7 AEUV festgelegten Nettoausgaben-Korrekturpfads näher statuiert. Im Falle eines defizitbasierten VüD hat die Empfehlung des Rates gem. UA 3 leg. cit. eine jährliche strukturelle Anpassung von mind. 0,5 % des BIP vorzusehen. Im Falle eines schuldenstands-basierten VüD hat die Empfehlung des Rates gem. UA 4 leg. cit. zumindest eine ebenso ambitionierte Reduktion des Schuldenstandes vorzusehen, wie im vom Rat gem. Art. 16 Präventive-VO beschlossenen Nettoausgabenpfad (siehe dazu bereits oben). Sollten die Voraussetzungen der allgemeinen bzw. nationalen Ausweichklausel der Art. 25 bzw. 26 Präventive-VO erfüllt sein, kann der Rat auf Empfehlung der Kommission gem. Art. 3 Abs. 6 Korrektive-VO seine Empfehlung adaptieren und insb. die Frist für die Korrektur im Regelfall um ein Jahr verlängern. Anschließend an die Empfehlungen des Rates hat der betroffene Mitgliedstaat (wie bisher) einen Bericht zu erstellen und zu veröffentlichen, in dem er seine mit den Empfehlungen des Rates in Einklang stehenden, ergriffenen Maßnahmen und Ziele darlegt. Neuerdings kann gem. Art. 3 Abs. 5 Korrektive-VO auch die unabhängige finanzpolitische Institution (in Österreich der Fiskalrat) auf Ersuchen des Mitgliedstaates einen gesonderten Bericht erstellen.

In den Beschlussverfahren des Rates gem. Art. 126 Abs. 8 und 9 AEUV, mit denen festgestellt werden kann, dass ein Mitgliedstaat trotz der Empfehlungen des Rates keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat bzw. er in Verzug gesetzt werden kann, sind bedeutende materielle Veränderungen ausgeblieben.

Art. 6 Korrektive-VO fordert, dass die Beschlüsse der Regierung nicht nur öffentlich bekannt zu geben sind, sondern auch hinreichend detailliert sein müssen, um bei der Prüfung des Rates, ob aufgrund der Inverzugsetzung nach Art. 126 Abs. 9 AEUV wirksame Maßnahmen getroffen wurden, Berücksichtigung zu finden. In Art. 8 Abs. 3 Korrektive-VO wurden die Bedingungen, die bisher nur in einem Verhaltens-

kodex festgelegt waren,<sup>35</sup> aufgenommen, auf Basis derer der Rat ein VüD nach Art. 126 Abs. 12 AEUV einstellen kann. Art. 10a Korrektive-VO, der sich mit dem Dialog zwischen Kommission und betroffenen Mitgliedstaaten beschäftigt, enthält nunmehr detailliertere Vorgaben über diesen, ist darüber hinaus aber nicht wesentlich verändert worden. Die Details, etwa die Möglichkeit der Kommission, spezielle Überwachungsbesuche in den Mitgliedstaaten durchzuführen, finden sich in den Abs. 1 und 2 leg. cit.

Eine zentrale Veränderung hat Art. 12 Korrektive-VO erfahren, der die Höhe der gem. Art. 126 Abs. 11 AEUV ggf. zu verhängenden Geldbuße regelt. Bisher bestanden Geldbußen aus einem fixen Betrag iHv. 0,2 % des BIP und einem variablen Bestandteil, der sich auf 10 % des Überschreibungsbetrags des Haushaltssaldos gegenüber dem Referenzwert bzw. des Schuldenstands gegenüber dem nach der Inverzugssetzung eig. zu erreichenden Schuldenstands belief. In Summe durfte die Geldbuße pro Strafe 0,5 % des BIP nicht überschreiten. Nunmehr beträgt die Geldbuße höchstens 0,05 % des BIP pro Halbjahr, d.h. 0,1 % des BIP pro Jahr. Zu betonen ist, dass die Korrektive-VO weder einen Mindestbetrag für Geldbußen, wie bisher in Form des fixen Betrags, noch eine Obergrenze für die sich über 6-Monatszeiträume kumulierenden Strafen vorsieht – wie dies im ursprünglichen Vorschlag der Kommission vom 26. 4. 2023 vorgesehen war.<sup>36</sup>

Zusammengefasst: Die Strafen nach Art. 126 Abs. 11 AEUV dürfen nunmehr höchstens 0,05 % des BIP ausmachen, können beliebig oft hintereinander anfallen und es gilt keine absolute Obergrenze. Die praktische Relevanz des Entfalls der absoluten Obergrenze gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission wird sich voraussichtlich in Grenzen halten, würde sie doch einerseits erst nach zehn aufeinanderfolgenden Halbjahren, in denen jeweils die Höchststrafe verhängt worden wäre, zur Anwendung kommen und wurde eine Sanktion

<sup>35</sup> COM(2023) 241 final, 9.

<sup>36</sup> COM(2023) 241 final, 24.

nach der *leg. cit. ohnedies bis dato* in keinem einzigen VüD verhängt.<sup>37</sup> Nachdem der neue Art. 12 Abs. 1 Korrektive-VO – im Gegensatz zur aF. – lediglich einen Höchstwert pro Halbjahreszeitraum nennt, dürfte es möglich sein, eine Geldbuße iHv. 0 % des BIP festzusetzen, wie dies nach dem komplementären Sanktionsregime der VO (EU) 1173/2011 im Jahr 2017 gegenüber Spanien<sup>38</sup> und Portugal<sup>39</sup> geschehen ist. Anders als bisher fließen die nach Art. 12 Korrektive-VO verhängten Geldbußen gem. Art. 16 Korrektive-VO nunmehr als allgemeine Einnahmen dem Unionshaushalt zu.

#### 4      **Ausblick und Zusammenfassung**

Der korrektive Arm des SWP wurde bereits mehrfach reformiert, ergänzt und abgeändert. Dadurch hat sich auf sekundärrechtlicher Ebene ein schwer überschaubarer Rahmen für die Einleitung und Führung eines VüD durch Kommission und Rat ergeben, den die Novelle nicht beseitigt hat. Die Korrektive-VO baut, gleich wie ihre Vorgängerfassungen, im Kern auf wenig eingriffsintensive Vorschriften, Berichte und Empfehlungen, und pokert auf regelkonformes Verhalten der Mitgliedstaaten mithilfe von Koordinierung und Anleitung auf dem Weg zu gesunden Finanzen. Der öffentliche Druck wurde mit der neu eingefügten Vorgabe der Veröffentlichung von Beschlüssen nach Art. 126 Abs. 6 AEUV zweifelsfrei erhöht. Allerdings bleibt abzuwarten, ob das mit der Novelle abgeänderte Sanktionsregime tatsächlich seine vorgesehene Wirkung entfaltet oder wirkungslos ist, weil weiterhin „Sünder nicht über Sünder“<sup>40</sup> entscheiden wollen. Auch bleibt der *moral hazard*,

---

<sup>37</sup> <[economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures_en)> (4. 4. 2024).

<sup>38</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2017/2351 des Rates vom 9. 8. 2016 über die Verhängung einer Geldbuße gegen Spanien wegen des Versäumnisses, wirksame Maßnahmen zur Beendigung des übermäßigen Defizits zu treffen, ABl. 2017 L 336/27.

<sup>39</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2017/2350 des Rates vom 9. 8. 2016 über die Verhängung einer Geldbuße gegen Portugal wegen des Versäumnisses, wirksame Maßnahmen zur Beendigung des übermäßigen Defizits zu treffen, ABl. 2017 L 336/24.

<sup>40</sup> *Heinemann/Moessinger/Osterloh*, Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potenziellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags, *Integration* 2012, 167 (170).



die Zustimmung zu monetären Sanktionen gegenüber anderen könnte in Zukunft einen selbst treffen, trotz der Verringerung der Sanktionen bestehen – immerhin würden sie sich im Falle Österreichs<sup>41</sup> bei einem BIP von ca. 477,2 Mrd. € auf fast 500 Mio. € p.a. summieren können.<sup>42</sup>

Zur ohnehin schwierigen fiskalischen Ausgangslage, die sich zuletzt durch die Corona- und Teuerungskrise weiter verschärfte und die Einhaltung der Haushaltsregeln in mittelfristiger Perspektive unwahrscheinlich erscheinen lässt, sehen sich die europäischen Volkswirtschaften mit weiteren, kostspieligen, Herausforderungen konfrontiert: Zunächst ist auf den Wegfall der seit den 90er Jahren bestehenden Friedensdividende mit 24. 2. 2022 hinzuweisen, welcher stark steigende Rüstungs- und Militärausgaben zur Folge hat(te). Daneben ist auch die mit dem Green Deal der EU bis 2050 verfolgte Transformation der Wirtschaft hin zur CO<sub>2</sub>-Neutralität mit einem erheblichen Investitionsbedarf verbunden. Dieser belastet nicht nur die Privathaushalte sowie Unternehmen, sondern auch die staatlichen Akteure, die (1) selbst Investitionen – etwa in die Renovierung öffentlicher Gebäude – tätigen müssen und (2) gefordert sind, mit Subventionen und Steuererleichterungen die Transformation der restlichen Volkswirtschaft voranzutreiben, um die privaten Haushalte nicht zu überlasten und den Industriestandort zu sichern.

Zuletzt sei auf die aufgrund der geopolitischen Entwicklungen verfolgte Strategie des „*De-Risking*“ und „*Reshoring*“ der EU hingewiesen, die die öffentlichen Haushalte weiter belasten wird.<sup>43</sup> Diesen Herausforderungen ist sich der europäische Gesetzgeber zwar bewusst, doch darf in Frage gestellt werden, ob etwa die isolierte Aufnahme gesteigerter Verteidigungsausgaben in die Liste der (besonders) zu berücksichtigenden Faktoren des Art. 2 Abs. 3 Korrektive-VO ausreichend ist, um

<sup>41</sup> Österreich wies 2023 eine Schuldenstandsquote von 77,8 % auf, dazu <<https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/oeffentliche-finanzen/maastricht-indikatoren/oeffentlicher-schuldenstand>> (5. 4. 2024).

<sup>42</sup> Statistik Austria STAT cube, Hauptaggregate der VGR, vierteljährlich, ESVG 2010, nominelles, nicht saison- und arbeitstagbereinigtes BIP, Berechnungsstand Februar 2024.

<sup>43</sup> Z.B. die Subventionierung von Chip-Fabriken.

die multiplen Mehrbelastungen abzufedern. Am Ende in den Blick zu nehmen ist aber, dass die primärrechtliche Grundstruktur unangetastet blieb und der materiell- und verfahrensrechtliche Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers damit erheblich limitiert war.





# „Was kostet ein Gesetz?“ und die Entstehung des Konsultationsmechanismus

Von Univ.-Prof. Dr. **Peter Bußjäger\***

---

\* Der vorliegende Beitrag beruht in Teilen auf einem Vortrag, den der Autor am 14. 9. 2017 aus Anlass einer Veranstaltung zu Ehren des früheren Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform und Bundesratspräsidenten *Jürgen Weiss* in Bregenz gehalten hat. Er wurde aus Anlass des vorliegenden Schwerpunktes zu 25 Jahren Konsultationsmechanismus in der ÖHW aktualisiert. Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163.

## 1 Was war „Was kostet ein Gesetz?“?

„Was kostet ein Gesetz?“ ist ein äußerlich unauffälliger Ringordner, der den Untertitel trägt: „*Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen*“. Das spartanische Design ist nach heutigen Maßstäben selbst und gerade für so einen spröden Gegenstand verbesserungswürdig und weist, wenn es denn offenbar ein Leitfaden für die Berechnung von Gesetzeskosten sein soll, viel zu viel Text und zu wenige Illustrationen auf.

Das erste von insgesamt drei Vorworten stammt von *Jürgen Weiss* in seiner Eigenschaft als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, das zweite vom damaligen Finanzminister *Ferdinand Lacina* und das dritte vom seinerzeitigen Rechnungshofpräsidenten *Franz Fiedler*. Daraus lässt sich erkennen: Es steckte eine gewisse Ernsthaftigkeit hinter dem Projekt.

„Was kostet ein Gesetz?“ wurde am 6. 2. 1993 von der Bundesregierung per Ministerratsbeschluss zur Berechnung der Folgekosten von Gesetzen eingeführt.<sup>1</sup> Das Werk ist im Buchhandel nicht erhältlich und auch in Bibliotheken kaum auffindbar. Lediglich einschlägige Amtsbibliotheken scheinen noch darüber zu verfügen.<sup>2</sup>

Es handelte sich um eine Lose-Blatt-Ausgabe, die offenbar zur permanenten Erneuerung bestimmt war, welche zumindest eine Weile lang auch durchgehalten wurde. Am 20. 2. 1995, also ganze zwei Jahre später, übermittelte das Bundeskanzleramt „*Austauschblätter [...] mit dem Stand Dezember 1994*“. Danach war Schluss und „Was kostet ein Gesetz?“ verblieb bis heute auf diesem Stand. Das mag damit zusammen-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Schranz*, Verwaltungsreform, Bürokratieabbau und Bürgernähe – Ansätze zur Umsetzung, in: *Kohl/Ofner/Stirnemann* (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1993 (1994), 439 (445). Siehe auch die §§ 14 und 15 des bis 2012 geltenden Bundeshaushaltsgesetzes aus 1986 sowie die darauf gründenden damaligen Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl. II 50/1999.

<sup>2</sup> Dem Autor sind einzelne Exemplare in Amtsbibliotheken der Ämter der Landesregierungen bekannt.

hängen, dass *Jürgen Weiss* als Mentor des Projekts nach den Wahlen vom Herbst 1994 sein Amt als Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform verloren hatte und diese seit 1987 existierende Funktion bekanntlich wieder abgeschafft wurde.<sup>3</sup>

Zuvor war das Werk von Vertretern des Rechnungshofes und des Bundeskanzleramtes in den Ländern auf einer Art Tournee beworben worden.<sup>4</sup> Die Reaktion der Stellen, die Rechtsvorschriften auszuarbeiten hatten, war insgesamt zurückhaltend – immerhin wurde das Handbuch, jedenfalls nach den damaligen Erfahrungen des Autors in der Abteilung Gesetzgebung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, im Großen und Ganzen beachtet.

## 2 Was brachte „Was kostet ein Gesetz?“ Neues?

Das Handbuch lieferte eine Anleitung für Legist:innen, wie sie die Folgekosten von Gesetzen in der Verwaltung zu berechnen hatten. Natürlich war bereits 1992 allen maßgeblichen Akteur:innen bewusst, dass Gesetze Kosten verursachen, aber es fehlte das Instrumentarium deren Berechnung, auch und gerade in Vorarlberg. So wurde beispielsweise in der Regierungsvorlage des Tierschutzgesetzes im Jahr 1981 ausgeführt: *„Langfristig ist jedoch nicht mit einer nennenswerten Erhöhung des Verwaltungsaufwandes zu rechnen, da sich die strafbaren Tatbestände weitgehend mit der bisherigen Regelung decken und die Durchführung sonstiger Verwaltungsverfahren nur in wenigen Fällen notwendig sein wird.“*<sup>5</sup>

Die Regierungsvorlage zum damaligen Landschaftsschutzgesetz aus demselben Jahr formulierte in ähnlich nüchterner Weise: *„Die Vollziehung der im Entwurf vorgesehenen Regelungen wird einen Verwaltungsmehraufwand für die Bezirkshauptmannschaften und die Amtssachver-*

---

<sup>3</sup> Siehe dazu auch *Matzka*, Die Staatskanzlei: 300 Jahre Macht und Intrige am Ballhausplatz (2017), 257 f.

<sup>4</sup> Diese Aussage beruht auf einer persönlichen Erinnerung des Autors aus seiner damaligen Tätigkeit in der Abteilung Gesetzgebung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung.

<sup>5</sup> RV 36/1981 VlbG LT XXIII. GP, 6.

*ständigen bewirken. [...] Es läßt sich noch nicht absehen, ob die zusätzliche Arbeit mit dem vorhandenen [...] Personal bewältigt werden kann.“<sup>6</sup>*

Aus heutiger Sicht mag es schwer nachzuvollziehen sein, aber der Umstand, dass sich die Vollzugskosten eines Gesetzes aus Personalkosten, Sachkosten, Raumkosten und Verwaltungsgemeinkosten zusammensetzen, hatte damals einen gewissen Neuigkeitswert in der österreichischen Verwaltung. Praktikablerweise bot das Handbuch sogar einen Schlüssel für die Pauschalisierung bestimmter Kosten, was die Handhabung wesentlich erleichterte.

„Was kostet ein Gesetz?“ lieferte Berechnungsgrundlagen, etwa von den Kosten einer Kanzleikraft (253.900 Schilling) bis hin zu den Kosten eines Universitätsprofessors (1.494.505 Schilling).

Das Werk enthielt aber nicht nur eine Orientierung für die Berechnung von Personalkosten, sondern beispielsweise auch für die Berechnung von Kosten für Büroräumlichkeiten. In Bregenz war demnach für Büros in sehr guter Lage ein Betrag von 130 bis 145 Schilling pro m<sup>2</sup> ohne Betriebskosten und Mehrwertsteuer zu veranschlagen.

### **3 Was bewirkte „Was kostet ein Gesetz?“?**

Ohne das Kostenbewusstsein in Politik und Verwaltung, das durch die Publikation wesentlich befördert wurde, vor allem aber ohne das Wissen, dass Kosten der Rechtsetzung auch berechnet werden können, wäre – so die These dieses Beitrags – die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus<sup>7</sup> aus dem Jahr 1999 nicht zustande gekommen. Die Kostendarstellung, die jeder Rechtssetzungsakt verpflichtend zu enthalten hätte, war im Grunde eine solche, die von „Was kostet ein Gesetz?“ vorgeschlagen worden war.

---

<sup>6</sup> RV 16/1981 VlbG LT XXIII. GP, 8.

<sup>7</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I 35/1999.



Jedenfalls fällt auf, dass nur kurze Zeit nach Erscheinen dieser Richtlinie zur Berechnung von Vollzugskosten die Länder beim Bund vorstellig wurden, um „einen **Konsultationsmechanismus** einzurichten, der unfinanzierbare Maßnahmen und das Verschieben der Finanzlasten von einer Gebietskörperschaft zur anderen durch Normsetzungsmaßnahmen ohne deren Zustimmung verhindern sollte“.<sup>8</sup> Die Forderung der Länder nach einem derartigen Konsultationsverfahren floss in die Verhandlungen über den Finanzausgleich 1996 ein, wo die Schaffung eines Konsultationsmechanismus vereinbart wurde. Zu einer Umsetzung kam es auf Grund des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode nicht mehr.<sup>9</sup> Das Thema wurde immerhin bereits im Regierungsprogramm der folgenden Bundesregierung von SPÖ und ÖVP zur Sprache gebracht<sup>10</sup> und die über das Scheitern der Bundesstaatsreform<sup>11</sup> enttäuschten Landeshauptleute forderten vom Bund vermehrt eine Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus ein.<sup>12</sup> Tatsächlich gelang es, in Verhandlungen mit dem Bund zu einer Grundsatzeinigung zu gelangen, doch Nationalratspräsident *Heinz Fischer* erblickte im vereinbarten Entwurf eine Entmündigung des Parlaments. Dennoch wurden die Schlussakte über den Konsultationsmechanismus von Bundeskanzler *Vranitzky* sowie den Vertretern von Landeshauptleuten, Österreichischem Städtebund und Österreichischem Gemeindebund am 10. 12. 1996 unterzeichnet.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Siehe dazu *Institut für Föderalismus* (Hg.), 20. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1995) (1996), 15.

<sup>9</sup> *Institut für Föderalismus*, 20. Bericht, 16.

<sup>10</sup> *Institut für Föderalismus* (Hg.), 21. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1996) (1997), 10.

<sup>11</sup> Unter „Bundesstaatsreform“ wird das Projekt einer Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verstanden, das im Vorfeld des avisierten Beitritts Österreichs zur EU im Jahr 1989 gestartet wurde und zum Perchtoldsdorfer Paktum vom 8. 9. 1992 führte, in dem sich Bundeskanzler *Vranitzky* und die neun Landeshauptleute auf die wesentlichen Inhalte der Bundesstaatsreform verständigten. Es gelang allerdings nicht, diese politische Absprache im Parlament umzusetzen. Dazu näher *Bußjäger*, Ist der Bundesstaat noch reformierbar? Streiflichter zum Scheitern der Bundesstaatsreform, JRP 1996, 8 ff.

<sup>12</sup> *Institut für Föderalismus*, 21. Bericht, 12 ff.

<sup>13</sup> *Institut für Föderalismus*, 21. Bericht, 15.

Im Folgejahr scheiterten diverse Versuche, die parlamentarische Ratifikation der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus zu erzielen, wobei nicht nur der Nationalrat zögerlich war, sondern auch verschiedene Landtage. Der erste Landtag, der vorpreschte, war der Vorarlberger Landtag, der die Vereinbarung am 9. 4. 1997 genehmigte, was nicht überraschen konnte, war doch Vorarlberg maßgeblicher Betreiber der Vereinbarung gewesen.<sup>14</sup> Im Jahr 1998 war es dann endlich so weit: Der Nationalrat erteilte am 25. 3. 1998 seine Zustimmung zum für den Abschluss der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus erforderlichen Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, der Bundesrat folgte wenige Tage später.<sup>15</sup>

#### 4 Die Praxis des Konsultationsmechanismus

Die Praxis der mittlerweile 25 Jahre, die seither ins Land gezogen sind, hat – wie die in diesem Schwerpunktheft versammelten Beiträge demonstrieren<sup>16</sup> – gezeigt, dass der Konsultationsmechanismus insbesondere für die Länder und Gemeinden ein wichtiges Instrument gegen Kostenüberwälzungen des Bundes ist. Nicht perfekt und in vielem verbesserungsfähig, aber nützlich.

Der VfGH hat in seiner Entscheidung zur aufs erste Hinhören unspektakulären Eisenbahnkreuzungsverordnung dafür gesorgt, dass der Konsultationsmechanismus kein leeres Versprechen geblieben ist.<sup>17</sup> Er hat klargestellt, dass das Ignorieren eines Verlangens nach Einberufung des Konsultationsgremiums die rechtsetzende Gebietskörperschaft, im konkreten Fall war es der Bund, zur Kostentragung verpflichtet. Als in

---

<sup>14</sup> *Institut für Föderalismus* (Hg.), 22. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1997) (1998), 16 ff.

<sup>15</sup> *Institut für Föderalismus* (Hg.), 23. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1998) (1999), 14 ff. Die Kundmachung dieses Bundesverfassungsgesetzes erfolgte mit BGBl. I 61/1998.

<sup>16</sup> Insbesondere *Bußjäger/Oberdanner*, Konsultationsmechanismus in Zahlen und Fakten 1999-2014, ÖHW 2024, 139, und *Oberdanner*, 25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen, ÖHW 2024, 151.

<sup>17</sup> VfSlg. 19.868/2014.

einer Art Musterprozess die kleine steirische Gemeinde Deutschfeistritz versuchte, ihre zusätzlichen Kosten für eine Eisenbahnkreuzung in der Höhe von 74.557,75 € beim VfGH einzuklagen, wurde diese Klage zwar als unzulässig zurückgewiesen, der VfGH wies der Gemeinde jedoch den konkreten Weg, auf welchem ihr Anspruch, so er zu Recht besteht, befriedigt wird.<sup>18</sup>

„Was kostet ein Gesetz?“ und schließlich der Konsultationsmechanismus haben auch den föderalen Innovationsgeist geweckt. Die Länder gingen in der Berechnung von Kostenfolgen eigene Wege. Vor allem Oberösterreich und Vorarlberg taten sich hervor. Mit der Gesetzesfolgenabschätzung, welche die übliche Berechnung der Kostenfolgen ergänzen sollte, versuchte man die Folgen von Rechtsetzung in Wirtschaft und Gesellschaft zu erfassen.

Der Bundesgesetzgeber selbst hat mit § 17 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013<sup>19</sup> und den auf dieser Grundlage erlassenen Bestimmungen – zumindest auf dem Papier – nahezu die perfekte Vorschrift zur Berechnung von Gesetzesfolgen geschaffen.

Es ist leider aber auch der Bundesgesetzgeber, der die Ernsthaftigkeit, die hinter „Was kostet ein Gesetz?“ steckte, in der Zwischenzeit mehrfach verlassen hat. Der erste Sündenfall war das sogenannte Deregulierungsgesetz 2001.<sup>20</sup> Dieser Akt symbolischer Gesetzgebung sah vor,

---

<sup>18</sup> VfGH 1. 12. 2016, A 4/2016.

<sup>19</sup> Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 idF BGBl. I 153/2020. Siehe auch die auf dessen §§ 17 und 18 gründenden Verordnungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung des Bundes, wie z.B. die WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II 489/2012, oder die WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II 490/2012. Auf Landesebene ist die steirische Verordnung zur Wirkungsorientierung 2020 (VOWO 2020), LGBl. 72/2020, zu nennen. Ebenso wird über den aktuellen Finanzausgleich seitens des Bundes die Einführung von Wirkungsindikatoren auf subnationaler Ebene angestrebt, siehe auch Schwetz, Der Finanzausgleich ab 2024 – Ein Überblick für den Gang der Verhandlungen und die wesentlichen Ergebnisse, ÖHW 2024, 23 (34, in diesem Heft) oder Rossegger, Das Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2024 bis 2028 – Eine Einschätzung aus Sicht des Bundes, 43 (53, in diesem Heft).

<sup>20</sup> Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen über einen Deregulierungsauftrag erlassen werden, BGBl. I 151/2001; mit 30. 6. 2017 außer Kraft getreten (siehe unten).

dass vor Erlassung eines neuen Gesetzes zu prüfen war, ob ein zu änderndes Gesetz noch notwendig und zeitgemäß ist oder ob die angestrebten Wirkungen nicht auf andere Weise erreicht werden könnten. Ebenso war zu ermitteln, ob der Vollzug einer beabsichtigten Regelung keinen übermäßigen Aufwand in der Verwaltung nach sich zieht.

Das Gesetz wurde, soweit bekannt, niemals angewendet. Die gute Nachricht: Es wurde mit Wirkung vom 30. 6. 2017 aufgehoben. Die schlechte Nachricht: An seine Stelle trat ein noch unbrauchbareres Gesetz, das sogenannte Deregulierungsgrundsätzegesetz,<sup>21</sup> mit dem die symbolische Gesetzgebung statt beseitigt vielmehr auf die Spitze getrieben wurde. Es war nunmehr unter anderem gemäß § 1 Abs. 2 leg. cit. *„sicherzustellen, dass der aus der Erlassung von Bundesgesetzen resultierende bürokratische Aufwand sowie die finanziellen Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen gerechtfertigt und adäquat sind“*. Dass dies in der Realität tatsächlich so praktiziert werden würde, glaubte niemand ernsthaft. Es war daher mehr als sachgerecht, dass das mit 30. 6. 2020 befristete Gesetz (§ 2 Abs. 1 leg. cit.) nicht verlängert wurde.

Was von allen verbalen Bekenntnissen zur Folgekostenberechnung von Gesetzen im Ernstfall zu halten ist, kann paradigmatisch anhand der Verfassungsbestimmung des § 330a ASVG<sup>22</sup> dargestellt werden, die unter dem Titel *„Verbot des Pflegeregresses“* eine beträchtliche Aufmerksamkeit erfahren hat. Auf eine Darstellung der Kostenfolgen der Regelung wurde verzichtet. Für die Länder und Gemeinden, deren Kosten schätzungsweise mehrere hundert Millionen Euro betragen würden, hatte der Gesetzgeber in § 330b ASVG gerade einmal 100 Millionen Euro übrig.

---

<sup>21</sup> Bundesgesetz über die Grundsätze der Deregulierung, BGBl. I 45/2017.

<sup>22</sup> Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), BGBl. 189/1955 idF BGBl. I 200/2023. Die §§ 330a und 330b wurden mit der Novelle BGBl. I 125/2017 in das ASVG eingefügt.

## 5 Wie machen wir „Was kostet ein Gesetz?“ effektiver?

Jürgen Weiss, der frühere Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, darf sich zugutehalten, mit dem Handbuch „Was kostet ein Gesetz?“ einen kräftigen Impuls für mehr Kostenbewusstsein in der Rechtsetzung geliefert zu haben.

Aber sollte sich die immer wieder von allen Seiten eingemahnte Staats- und Verwaltungsreform nicht auch mit dem Thema befassen, dem Kostenbewusstsein in der Gesetzgebung zu neuem Durchbruch zu verhelfen? Dies wäre ein Thema, an dem Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen und jenseits aller Kompetenzstreitigkeiten Interesse haben müssten.

Es ist daher vorzuschlagen, dass bereits in das Programm der neuen Bundesregierung eine Verbesserung der Wirkungsfähigkeit des Konsultationsmechanismus aufgenommen wird. Für die Institution des sogenannten Konsultationsgremiums, das in den vergangenen 25 Jahren – soweit ersichtlich – ein einziges Mal<sup>23</sup> einberufen wurde, muss eine tauglichere Alternative gefunden werden. Dabei ist nochmals an das Erkenntnis des VfGH zu Deutschfeistritz anzuknüpfen. Gerade weil es nicht sinnvoll ist, wenn sich der VfGH in erster und letzter Instanz mit hochkomplexen Fragen der Kostenfolgen von Gesetzen befassen muss, benötigt es vorgeschaltete Instanzen, die zunächst über die geltend gemachten Ansprüche, dem Grunde und der Höhe nach, entscheiden. Danach kann gegebenenfalls der VfGH angerufen werden.

Eine solche Verbesserung der Wirkung des Konsultationsmechanismus müsste im Interesse aller Gebietskörperschaften gelegen sein. Damit hätte „Was kostet ein Gesetz?“ in seiner qualitativen Bedeutung eine weitere Stufe erreicht. Ob sich diese Vision realisieren lässt, ist natürlich offen.

---

<sup>23</sup> Zum ersten und einzigen Zusammentreten kam es im Jahr 1999. Die Verhandlungen betrafen den Entwurf eines Sanitätergesetzes. Siehe *Institut für Föderalismus* (Hg.), 24. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1999) (2000), 17 f und 50 f, sowie *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand, ÖHW 2005, 106 (108), vgl. dazu auch *Bußjäger/Oberdanner*, ÖHW 2024, 142.



# Rechtliche Erkenntnisse aus 25 Jahren Konsul- tationsmechanismus

Von MMag. Dr. Mathias Eller\*

---

\* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163.

## 1 Einleitung

Den historischen Ausgangspunkt für die Schaffung des Konsultationsmechanismus bildeten die EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs im Jahr 1995 und die damit in Zusammenhang stehenden Verhandlungen der Länder über die Höhe ihrer Beiträge zur Finanzierung der EU-Mitgliedschaft. In der Landeshauptleutekonferenz vom 1. 2. 1995<sup>1</sup> wurde dazu festgehalten, dass ein „Grundsatzkonsens erzielt [wurde], einvernehmlich einen Konsultationsmechanismus einzurichten, der unfinanzierbare Belastungen und das Verschieben von Belastungen von einer Gebietskörperschaft zur anderen verhindern soll“.

Nach weiteren Verhandlungen in den darauffolgenden Jahren und angesichts des Umstandes, dass auch die Gemeinden Teil des Konsultationsmechanismus sein sollten, mussten im Vorfeld die entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden.<sup>2</sup> Auf Basis des Bundesverfassungsgesetzes über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes,<sup>3</sup> welches am 1. 5. 1998 in Kraft getreten ist, wurde schließlich eine Art.-15a-B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften ausgehandelt und mit BGBl. I 35/1999 kundgemacht.

Der vorliegende Beitrag versucht zunächst zu ergründen, ob die damaligen, mit der Einführung des Konsultationsmechanismus verfolgten Motive tatsächlich verwirklicht werden konnten (2). Anschließend geht er auf Problemstellungen hinsichtlich einzelner Bestimmungen des Konsultationsmechanismus ein (3).

---

<sup>1</sup> Institut für Föderalismus (Hg.), 20. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1995) (1996), 60 f.

<sup>2</sup> Siehe dazu auch Bußjäger, „Was kostet ein Gesetz?“ und die Entstehung des Konsultationsmechanismus, ÖHW 2024, 113 (117 f, in diesem Heft).

<sup>3</sup> BGBl. I 61/1998. Damit wurde den Gemeinden der Weg geebnet, die Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus abzuschließen, zumal diese ansonsten keine Kompetenz besitzen, staatsrechtliche Vereinbarungen abzuschließen.



## 2 Motive für die Einführung des Konsultationsmechanismus

Abseits des bereits erläuterten Arguments, den am Finanzausgleich beteiligten Gebietskörperschaften ein wirkungsvolles Instrument gegen einseitige Kostenüberwälzungen an die Hand zu geben, enthielten die Erläuternden Bemerkungen<sup>4</sup> zur damaligen Regierungsvorlage hinsichtlich der Gründe für die Einführung des Konsultationsmechanismus folgende Passagen (Hervorhebungen nicht im Original):

*„Dem Konsultationsmechanismus liegt die Absicht zugrunde, die Verantwortung der Gesetzgebung des Bundes und der Länder für die öffentlichen Aufgaben und Ausgaben mit der Verantwortung dieser Gesetzgebung für die Haushalte der Vertragspartner in Einklang zu bringen und Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften zu vermeiden. Ausgangspunkt der Überlegungen war, daß die Autonomie der Gesetzgebung aufrecht bleiben muß und daß der Vollziehung in den vorgesehenen Konsultationsgremien nur Empfehlungsbefugnisse eingeräumt werden können. Durch den Konsultationsmechanismus soll daher keine Möglichkeit zur Verhinderung eines Gesetzesvorhabens geschaffen werden; es wird [werden] vielmehr die derzeitigen finanzverfassungsgesetzlichen Kostentragungsregeln (§ 2 F-VG 1948)<sup>5</sup> anzupassen sein. Die Vereinbarung soll auch einen Beitrag dazu leisten, die Bemühungen um Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in der öffentlichen Verwaltung fortzusetzen. Über die im Entwurf vorliegende Vereinbarung wurde zwischen dem Bund, den Ländern, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund Einvernehmen erzielt und am 10. März 1998 wurde der Text dieser Vereinbarung zwischen den Vertragspartnern festgelegt.“*

<sup>4</sup> RV 1210 BlgNR XX. GP, 6 ff.

<sup>5</sup> § 2 F-VG: „Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.“

Zusammengefasst war die Einführung des Konsultationsmechanismus daher von folgenden Prämissen bzw. Motiven getragen:

- der Schaffung eines sanktionsbewährten Mechanismus zur Verhinderung der Überwälzung (unfinanzierbarer) finanzieller Belastungen von einer Gebietskörperschaft auf die andere, ohne aber gesetzgeberische Vorhaben zu verhindern (Motiv 1);
- die Erhöhung der Transparenz der Kostenfolgen im Zuge rechtsetzender Maßnahmen durch wechselseitige Informationspflichten sowie – damit einhergehend – die Fortsetzung der Bemühungen um Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Motiv 2).

#### a. **Motiv 1 – Verhinderung einseitiger Kostenabwälzungen**

Die Frage, ob mit der Einführung des Konsultationsmechanismus finanzielle Mehrbelastungen (meist zulasten der Länder und Gemeinden) tatsächlich verhindert werden konnten, ist schwierig zu beantworten und letztlich wohl auch nicht quantifizierbar, da die größte Errungenschaft dieses Instruments seine präventive Wirkung zu sein scheint.<sup>6</sup> Tatsächlich lässt sich aber belegen, dass Gesetzesvorhaben des Bundes in der Vergangenheit gerade deshalb nicht realisiert worden sind, weil sich die Länder bzw. Gemeinden gegen damit einhergehende finanzielle Mehrbelastungen im Vorfeld zur Wehr gesetzt haben.<sup>7</sup> So ist es in einigen Fällen dazu gekommen, dass den Bedenken der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften Rechnung getragen wurde, indem – gegebenenfalls nach Durchführung eines neuerlichen Begutachtungsverfahrens – einzelne Bestimmungen abgeändert wurden, entfallen sind oder von einem Vorhaben, das nachteilige finanzielle Auswirkungen mit sich

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu auch *Oberdanner*, 25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen, ÖHW 2024, 151 (153 und 161 f, in diesem Heft).

<sup>7</sup> Siehe dazu nur eine Anfragebeantwortung des damaligen Bundeskanzlers Dr. *Wolfgang Schüssel* aus dem Jahr 2004, abrufbar unter [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXII/AB/1243/imfname\\_015843.pdf](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXII/AB/1243/imfname_015843.pdf) (29. 3. 2024).

gebracht hätte, gänzlich Abstand genommen wurde. Andere Vorhaben konnten demgegenüber durch die Ausrufung des Konsultationsmechanismus freilich nur verzögert, letztlich aber nicht verhindert werden.<sup>8</sup>

Die Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium wurde seit Einführung des Konsultationsmechanismus seitens der Länder zunächst regelmäßig, in den letzten Jahren jedoch nur mehr vereinzelt begehrt. Obwohl Art. 4 Abs. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus vorsieht, dass sich bei einem solchen Verlangen das Konsultationsgremium zu konstituieren hat und unverzüglich vom jeweiligen Vorsitzenden einzuberufen ist, werden in der Rechtspraxis zunächst auf Verwaltungsebene (und daher nicht im Konsultationsgremium) Lösungen gesucht. Wird ein entsprechender Gesetzes- oder Verordnungsentwurf im Gefolge eines Begutachtungsverfahrens zurückgezogen oder iSd. Verlangens eines oder mehrerer Länder abgeändert, ist das erhobene Konsultationsverlangen als gegenstandslos zu betrachten.<sup>9</sup>

Wenngleich Konfrontationen über die Kostentragung im Konsultationsgremium selbst die Ausnahme bilden, schützt der Konsultationsmechanismus insofern vor einseitigen Kostenverschiebungen zu Lasten einer Gebietskörperschaft, als bereits in der Phase der Ausarbeitung eines Rechtsetzungsvorhabens das Bewusstsein geschärft wird, die in der Vollziehung anfallenden Kostenauswirkungen mitzudenken und nachvollziehbar darzustellen.<sup>10</sup> Ohne diesen Mechanismus liegt die – wenn auch empirisch nicht belegbare – Vermutung nahe, dass Recht-

<sup>8</sup> Im Jahr 2023 wurden seitens der Länder in insgesamt 58 Fällen finanzielle Mehrbelastungen durch Maßnahmen des Bundes in Stellungnahmen geltend gemacht. Dies trifft exemplarisch auf die UVP-G 2000-Novelle, die mit BGBl. I 26/2023 kundgemacht wurde, zu. Oberösterreich hatte in einer Stellungnahme dazu einen Verfahrensanstieg von 10 bis 15 % und damit verbunden höhere Kosten moniert.

<sup>9</sup> Es empfiehlt sich dennoch, nach einer entsprechenden Einigung das Verlangen nach Verhandlungen ausdrücklich zurückzuziehen.

<sup>10</sup> Siehe dazu die Vorgaben der Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV), BGBl. II 490/2012 idF. BGBl. II 238/2023. Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 155.

setzungsvorhaben in der Vergangenheit anders ausgestaltet worden wären. Als *ultima ratio* stellt die Einberufung des Konsultationsgremiums schließlich eine Möglichkeit dar, bei unterschiedlicher Auffassung über die Kostentragung der „anschaffenden“ Gebietskörperschaft die Kosten eines Rechtsetzungsvorhabens zu übernehmen.<sup>11</sup>

Zum ersten Motiv ist daher abschließend festzuhalten, dass der Konsultationsmechanismus dazu beigetragen hat, einseitige Lastenverschiebungen unter den Gebietskörperschaften hintanzuhalten, wenngleich die Befassung des Konsultationsgremiums selbst aus Praktikabilitätsgründen bisher weitestgehend vermieden worden ist. Bei Differenzen über die Kostentragung eines Rechtsetzungsvorhabens werden Lösungen in der Rechtspraxis regelmäßig auf informellem Weg gesucht – eine Beobachtung, die schon im Jahr 2005 angestellt wurde,<sup>12</sup> und an der sich bis heute nichts Grundlegendes geändert hat.<sup>13</sup> Zwar ermöglicht die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus kein absolutes Veto gegen Rechtsetzungsvorhaben einer Gebietskörperschaft, die Vergangenheit hat dennoch gezeigt, dass von letzteren mitunter tatsächlich Abstand genommen wurde.<sup>14</sup> Die präventive Wirkung des Mechanismus wird dadurch besonders unterstrichen.

## **b. Motiv 2 – Erhöhung der Transparenz & Effizienzprinzip**

Art. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus enthält wechselseitige Informationspflichten der gegenbeteiligten Gebietskörperschaften in Zusammenhang mit den dort näher bezeichneten rechtsetzenden Maßnahmen des Bundes und der Länder. Um die finanziellen Wirkungen einer rechtsetzenden Maßnahme tatsächlich beurteilen zu können, sieht Art. 1 Abs. 3 der Vereinbarung vor, dass in die Vorhaben jeweils eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen aufzunehmen ist.

---

<sup>11</sup> Im Streitfall entscheidet der VfGH gemäß Art. 137 B-VG.

<sup>12</sup> *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand. Zur Praxis des Konsultationsmechanismus 1999-2004, ÖHW 2005, 106 (112).

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 155 f.

<sup>14</sup> Vgl. dazu oben FN 6.

Die Verpflichtung, den gegenbeteiligten Gebietskörperschaften die finanziellen Auswirkungen eines Rechtsetzungsvorhabens bewusst zu machen, ist keineswegs als bloße Ordnungsvorschrift zu verstehen. Vielmehr hat der VfGH in seiner Entscheidung zur Eisenbahnkreuzungsverordnung 2012<sup>15</sup> ausgesprochen, dass der Darstellung der finanziellen Auswirkungen eines rechtsetzenden Vorhabens zentrale Bedeutung zukomme<sup>16</sup> und die Missachtung der Darstellungspflicht durch Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung Konsultationsmechanismus zu sanktionieren sei. Der VfGH führte weiter aus, dass bei Fehlen der Darstellung der finanziellen Auswirkungen den gegenbeteiligten Gebietskörperschaften „keine Gelegenheit zur Stellungnahme“ zum Rechtsetzungsvorhaben gegeben werde, sodass die rechtsetzende Gebietskörperschaft auch die Verpflichtung zur Kostentragung treffe.

Die Sicherstellung des zweiten Motivs – mehr Transparenz hinsichtlich möglicher Kostenfolgen – ist sohin primär der Rechtsprechung des VfGH zu verdanken, wobei allerdings keine (zu) detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen eines Rechtsetzungsvorhabens verlangt wird.<sup>17</sup> Die Informations- und Kostendarstellungsverpflichtung trägt aber jedenfalls dazu bei, die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in der öffentlichen Verwaltung zu fördern und öffentliche Ressourcen zu schonen. In der Praxis erweist sich die Anknüpfung an diese Prüfkriterien, die in ihrer Gesamtheit einen Ausdruck des verfassungsrechtlichen Effizienzprinzips darstellen, allerdings deshalb als wenig zielführend, weil der VfGH dieses Prinzip in seiner Judikatur mehr formelhaft anspricht als davon justiziable Vorgaben ab-

<sup>15</sup> VfSlg 19.868/2014 mit Verweis auf *Bußjäger*, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581 (586 ff); *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitäts-pakt: Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat, ZÖR 2001, 145 (212 ff); *Oberndorfer/Leitl*, Die Kostentragungsregeln nach Art. 4 Konsultationsmechanismus im System der Finanzverfassung, FS Adamovich (2002), 553 (571). Siehe dazu auch *Gamper*, Der Konsultationsmechanismus als Prüfmaßstab des VfGH, Kommunal 5/2014, 14 f.

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch *Hillisch*, Der Konsultationsmechanismus – ein Update, RFG 2016, 68 (70).

<sup>17</sup> Auf diesen Widerspruch hinweisend *Gamper*, Kommunal 5/2014, 15.

zuleiten vermag.<sup>18</sup> Ob der Konsultationsmechanismus tatsächlich zu einer effizienteren Gesetzgebung (und in der Folge auch Vollziehung) beigetragen hat, ist daher zumindest in Zweifel zu ziehen.<sup>19</sup>

### 3 Auslegungsfragen in Zusammenhang mit der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus

Es ist bemerkenswert, dass die bereits kurz nach Inkrafttreten der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus aufgeworfenen Auslegungsfragen<sup>20</sup> zu einem großen Teil bis heute nicht geklärt sind. Dies liegt zum einen darin begründet, dass der Vereinbarungstext seit nunmehr 25 Jahren unverändert in Geltung steht, zum anderen hatte sich der VfGH bisher nur in einem einzigen, dem oben bereits erwähnten Fall zur Eisenbahnkreuzungsverordnung, mit Bestimmungen der Vereinbarung auseinanderzusetzen. Zwar haben sich die Länder im Jahr 2004 auf eine einheitliche „Auslegungspraxis“ bestimmter noch offener Rechtsfragen geeinigt<sup>21</sup> und diese auch wiederkehrend dem Bund gegenüber in Erinnerung gerufen,<sup>22</sup> eine Klärung der gegenständlichen Fragen ist aber aktuell ebenso wenig in Sicht wie eine echte Reformdiskussion des bestehenden Mechanismus. Nichtsdestotrotz soll im Folgenden auf einzelne der offenen Rechtsfragen näher eingegangen werden.

---

<sup>18</sup> Siehe dazu z.B. das „Austro-Control-Erkenntnis“ des VfGH (VfSlg 14.473/1996) in Bezug auf Ausgliederungen und dazu etwa *Bußjäger*, Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen einer Verwaltungsreform aus Sicht des Verfassungsrechts, in: Potacs/Rondo-Brevetto (Hg.), Reform der Kärntner Landesverwaltung (2001), 81 (93). Im Regelfall wird das Effizienzgebot vom VfGH als Teil des Sachlichkeitsgebotes und nicht als eigenständiges Prüfungskriterium wahrgenommen, was sich in seiner rezenten Judikatur (VfGH 5. 10. 2023, G 265/2022 – sogenanntes „COFAG-Erkenntnis“) bestätigt hat; siehe auch *Ponader*, Aktuelle Rechtsfragen zu Ausgliederungen im Kontext der COFAG-Rechtssprechung des VfGH, ÖHW 2023, 239 (251 ff).

<sup>19</sup> Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 153 ff.

<sup>20</sup> Statt vieler *Bußjäger*, ÖJZ 2000, 581 ff; *Schäffer*, ZÖR 2001, 145 ff; *Pauer*, Der Konsultationsmechanismus und sein rechtlicher Rahmen, ÖGZ 2/2001, 28 ff; *Weiss*, Der Konsultationsmechanismus: Beruhigungspille oder wirksames Instrument?, ÖGZ 10/1999, 4 ff.

<sup>21</sup> Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 23. 4. 2004 (VST-1593/187 vom 28. 4. 2004).

<sup>22</sup> Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 4. 10. 2006 (VST-1593/199 vom

## a. Bemessung der Stellungnahmefristen

Art. 1 Abs. 4 Vereinbarung Konsultationsmechanismus normiert, dass die in den vorstehenden Absätzen bezeichneten Vorhaben dem Bund bzw. den Ämtern der Landesregierungen und der Verbindungsstelle der Bundesländer sowie dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist zu übermitteln sind. Diese Frist darf, gerechnet ab Zustellung des Vorhabens, bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen vier Wochen (Z 1), bei Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung oder einer Landesregierung eine Woche (Z 2) nicht unterschreiten.

Regelmäßig werden seitens der Länder zu kurze Begutachtungsfristen, meist in Zusammenhang mit komplexen Materien oder Sammelgesetzen, moniert.<sup>23</sup> Auch der Rechnungshof übt in seinen Tätigkeitsberichten Kritik an zu kurzen Begutachtungsfristen, dies insbesondere bei legislatischen Vorhaben mit finanziell bedeutsamen Auswirkungen.<sup>24</sup> Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes (BKA-VD)<sup>25</sup> hat in diesem Zusammenhang mittels Erlass die Einhaltung der Fristen eingemahnt und klargestellt, dass bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes die Begutachtungsfrist grundsätzlich mit mindestens sechs Wochen zu bemessen ist sowie nach Art. 1 Abs. 1 und 4 Vereinbarung Konsultationsmechanismus gegenüber den Vereinbarungspartnern angemessene, bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen mindestens vierwöchige Stellungnahmefristen zu setzen sind. In beiden Fällen handelt es sich dabei ausdrücklich um Mindestvorgaben.

Es ist daher – insbesondere bei komplexeren Vorhaben – nicht immer als „angemessen“ zu werten, wenn für die Auslösung des Konsultationsmechanismus lediglich die vierwöchige bzw. einwöchige Mindest-

5. 10. 2006); Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 11. 5. 2016 (VST-1593/219 vom 11. 5. 2016).

<sup>23</sup> Vgl. dazu *Institut für Föderalismus* (Hg.), 46. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2021) (2022), 113 ff mit Angabe konkreter Beispiele; *Oberdanner*, ÖHW 2024, 157 f.

<sup>24</sup> Z.B. *Rechnungshof Österreich*, Tätigkeitsbericht (2022), 92 f.

<sup>25</sup> BKA-600.614/0002-V/2/2008 vom 2. 6. 2008.

frist bei Regierungsvorlagen gewährt wird. Das gilt besonders für Fälle, in denen eine Regierungsvorlage von einem zuvor übermittelten Gesetzesentwurf signifikant abweicht. Die Setzung einer unangemessen kurzen Frist (auch bei Einhaltung der vorgegebenen Mindestfristen) hat schließlich zur Konsequenz, dass iSd. Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung Konsultationsmechanismus keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird<sup>26</sup> und löst somit die Ersatzleistungspflicht der betreffenden Gebietskörperschaft, der das Organ angehört, welches das Gesetz oder die Verordnung erlassen hat, aus.<sup>27</sup>

Dass Differenzierungen hinsichtlich der Fristen zwischen der (allgemeinen) Begutachtung eines Vorhabens einerseits und der Stellungnahmemöglichkeit im Rahmen des Konsultationsmechanismus andererseits erlaubt sind, legt indes nicht nur der Erlass des BKA-VD nahe, sondern lässt sich auch aus der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus selbst ableiten. Der Position der Länder, wonach eine zur Begutachtung von Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben gewährte (längere) Frist auch für die Auslösung des Konsultationsmechanismus zu gelten habe,<sup>28</sup> kann entgegengehalten werden, dass die Vereinbarung selbst nur die Vorgabe einer angemessenen Frist einfordert.<sup>29</sup> Sie schließt – wie *Bußjäger*<sup>30</sup> richtig folgert – nicht aus, dass die allgemeine Begutachtungsfrist und die Frist zur Stellungnahme nach der Vereinbarung Konsultationsmechanismus unterschiedlich lange sein können. Diese Ansicht lässt sich auch mit den unterschiedlichen Schutzzwecken argumentieren: Während die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus einseitige Lastenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften verhindern soll, ist der Fokus im allgemeinen Begutachtungsverfahren auf den gesamten Gesetzes- oder Verordnungsentwurf (und nicht nur auf rein finanzielle Aspekte) gerichtet,

---

<sup>26</sup> Siehe dazu *Bußjäger*, ÖHW 2005, 114 mwN.

<sup>27</sup> So auch Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 23. 4. 2004 (VST-1593/187 vom 28. 4. 2004).

<sup>28</sup> Siehe dazu auch den Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 11. 5. 2016 (VST-1593/219 vom 11. 5. 2016).

<sup>29</sup> Art. 1 Abs. 4 Vereinbarung Konsultationsmechanismus.

<sup>30</sup> *Bußjäger*, ÖHW 2005, 114.



in das im Übrigen im Einzelfall auch weitere „Player“ (Interessenvertretungen; Bundes- oder Landesbehörden etc.) miteinbezogen werden. Vor diesem Hintergrund scheint eine im Vergleich zur Auslösung des Konsultationsmechanismus zumeist längere allgemeine Begutachtungsfrist sachlich gerechtfertigt zu sein. Im Einzelfall ist es dennoch nicht ausgeschlossen, dass beide Fristen zusammenfallen.

**b. Wer löst für ein Land den Konsultationsmechanismus aus?**

Der Vereinbarungstext lässt diese Frage unbeantwortet. Es wird lediglich klargestellt, dass gemäß Art. 2 Abs. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus der Bundesminister für Finanzen für den Bund ein Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium stellen kann. Die Vertretung der Gemeinden und Städte durch den Österreichischen Gemeindebund sowie den Österreichischen Städtebund ergibt sich zwar ebenso wenig aus dem Normtext, ist aber mit Rückgriff auf die Erläuterungen<sup>31</sup> unzweifelhaft anzunehmen.

In Bezug auf die Länder ist offen, ob die formale Auslösung des Konsultationsmechanismus in jedem Fall durch den Landeshauptmann – dieser ist zur Vertretung des jeweiligen Landes nach Art. 105 Abs. 1 B-VG berufen – erfolgen muss. In den Erläuterungen wird nicht auf die genannte bundesverfassungsgesetzlich normierte Vertretungsregelung rekurriert, sondern festgehalten, dass es den Ländern selbst obliege, im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie ihre Vertretung zu regeln. Es ist sohin unter Berücksichtigung der jeweiligen landesverfassungsgesetzlich festgelegten Vertretungsregeln zu eruieren, wer zur Auslösung des Konsultationsmechanismus in den einzelnen Ländern tatsächlich berechtigt ist. Zwar wird in manchen Bundesländern ausdrücklich die Landesregierung mit der Vertretung des Landes in Privatwirtschafts-

---

<sup>31</sup> RV 1210 BlgNR XX. GP, 8.

angelegenheiten<sup>32</sup> betraut, für den hoheitlichen Bereich wiederholen allerdings ausnahmslos alle Bundesländer die allgemeine Formel des Art. 105 Abs. 1 B-VG.<sup>33</sup> Das Organ, das zur formalen Auslösung des Konsultationsmechanismus berufen ist, ist daher aktuell in allen Bundesländern der Landeshauptmann. Ob ein derartiges Verlangen rechtswirksam ausschließlich vom Landeshauptmann gestellt werden oder dieser sich allenfalls vertreten lassen kann, ist ebenso strittig. Zumindest die Länder gehen offenbar von einem alleinigen Vertretungsanspruch des Landeshauptmannes aus,<sup>34</sup> wenngleich in der Praxis zumindest eine Durchbrechung dieses Grundsatzes nachweisbar ist.<sup>35</sup> Bei Vorliegen bestimmter Umstände (z.B. Verhinderung des Landeshauptmannes) scheint es nur konsequent, dass die landesverfassungsgesetzlich normierten Vertretungsregeln greifen.

Die Vertretungsbefugnis im Außenverhältnis eines Landes ist allerdings strikt von der Entscheidung über das Verlangen der Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium und damit der internen Willensbildung zu trennen. Das kann dazu führen, dass der Landeshauptmann bei einer nach „außen“ abgegebenen Erklärung inhaltlich vollständig an die von den zuständigen Organen im Innenverhältnis getroffene Entscheidung gebunden ist.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Siehe dazu im Detail *Steiner*, Landeshauptmann, in: Pürgy (Hg.), *Das Recht der Länder*, Bd I (2012), 385 (400).

<sup>33</sup> Art. 43 Abs. 1 NÖ LV; Art. 56 Abs. 1 TLO; Art. 50 Abs. 1 OÖ L-VG; Art. 65 Abs. 1 Bgld L-VG; Art. 37 Abs. 1 Sbg L-VG; § 125 Abs. 1 WStV; Art. 40 Abs. 1 K-LVG; Art. 40 Abs. 1 Stmk L-VG; Art. 42 Abs. 1 Vbg LV.

<sup>34</sup> Siehe dazu *Bußjäger*, ÖHW 2005, 115, der auf den – dem Autor dieses Beitrags allerdings nicht vorliegenden – Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 14. 4. 1999, VST-1593/145, verweist.

<sup>35</sup> So war das Schreiben des Landes Oberösterreich vom 12. 4. 2017 (Verf-2013-246396/22-Neu), mit welchem der Konsultationsmechanismus hinsichtlich des Entwurfs einer Verordnung, mit der die Verordnung über die Lehrpläne für Berufsschulen (Lehrplan 2016) geändert wird, ausgelöst wurde, von LAD Dr. *Watzl* (für die Oberösterreichische Landesregierung) gezeichnet. Das Verlangen selbst wurde schließlich mit Schreiben vom 1. 8. 2017 widerrufen.

<sup>36</sup> *Steiner*, Landeshauptmann, 399.

### c. „One for all“-Prinzip? – Das Verlangen um Aufnahme von Verhandlungen

Uneinig sind sich Bund und Länder schließlich auch darüber, ob ein von einem oder mehreren Ländern eingebrachtes Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium für alle anderen Länder Wirkungen entfaltet.<sup>37</sup> Der Bund vertritt dabei die Auffassung, dass ein solches Verlangen nur für jene Länder wirkt, die selbst aktiv den Konsultationsmechanismus auslösen. Argumentiert wird dabei mit dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Vereinbarung Konsultationsmechanismus, in welchem von „ein[em] Land“ sowie „dem Antragsteller“ die Rede ist, sowie damit, dass eine Vertretung anderer Länder durch den Landeshauptmann eines bestimmten Landes dem System der österreichischen Bundesverfassung fremd sei.<sup>38</sup> Die Länder gehen demgegenüber davon aus, dass die Antragstellung eines Landes, sofern die übrigen Länder im Einzelfall nicht ausdrücklich widersprechen, für alle Länder Wirkung entfaltet, weil dies dem Grundsatz der Finanzausgleichsgerechtigkeit entspreche.<sup>39</sup> Mit Blick auf Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung Konsultationsmechanismus, der hinsichtlich der Ersatzpflicht nicht zwischen antrag- und nichtantragstellenden Gebietskörperschaften differenziert sowie auf die Zusammensetzung des Konsultationsgremiums, in welchem die jeweilige Gebietskörperschaft in ihrer Gesamtheit abgebildet wird,<sup>40</sup> ist wohl der Rechtsansicht der Länder zu folgen.

Eine abschließende Klärung dieser sowie der oben bereits erörterten Fragen ist allerdings auch aufgrund der bisherigen Praxis und der zuvor erwähnten „Flucht ins Informelle“ nicht zeitnah zu erwarten. Die aufgeworfenen Fragen legen aber womöglich einen gewissen Reformbedarf der Vereinbarung bzw. der praktischen Handhabung des Me-

<sup>37</sup> Dazu auch schon *Bußjäger*, ÖHW 2005, 115 f.

<sup>38</sup> Vgl. dazu ausführlich *Matzinger*, Konsultationsmechanismus, ÖGZ 2/2001, 21 (27 [FN 16]).

<sup>39</sup> Siehe dazu den Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 29. 10. 1999, VST-1593/160 vom 2. 11. 1999 (abgedruckt in *Institut für Föderalismus* [Hg.], 24. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich [1999] [2000], 219 f). Vgl. dazu auch *Schäffer*, ZÖR 2001, 215.

<sup>40</sup> So auch *Bußjäger*, ÖHW 2005, 115.

chanismus nahe, wenngleich es an echten Reformbemühungen aktuell von allen Vereinbarungspartnern mangelt. Trotz der nach wie vor bestehenden Unklarheiten mancher Bestimmungen scheinen sich die Gebietskörperschaften mit dem bisherigen System arrangiert zu haben.

#### 4 Zusammenfassung

Nach gut 25 Jahren Konsultationsmechanismus lässt sich in der Gesamtschau eine grundsätzlich positive Bilanz ziehen. So führte das Instrument zweifelsohne dazu, dass das Kostenbewusstsein hinsichtlich legislativer Vorhaben des Bundes und der Länder deutlich geschärft wurde, wovon vorrangig die Gemeindeebene, die über keine gesetzgeberischen Kompetenzen verfügt, profitiert hat. Eine präventive Wirkung der Vereinbarung ist daher nicht von der Hand zu weisen, wenngleich das Instrument des Konsultationsmechanismus in den letzten Jahren deutlich verhaltener in Anspruch genommen wurde als noch in den ersten Jahren seines Bestehens.

Gemindert wird die Bedeutung des Konsultationsmechanismus durch die in Art. 6 Vereinbarung Konsultationsmechanismus enthaltenen Ausnahmen vom Anwendungsbereich.<sup>41</sup> So konnte dessen Einführung die Länderposition mit Blick auf die seit 1967 in den regelmäßig befristeten Finanzausgleichsgesetzen<sup>42</sup> enthaltene Schutzklausel nicht verbessern. Demnach hat der Bund die Verpflichtung, vor der Inangriffnahme steuerpolitischer Maßnahmen, die für die Gebietskörperschaften über deren Ertragsanteile mit einem Ausfall an Steuern einhergehen können, mit den Finanzausgleichspartnern Verhandlungen zu führen.<sup>43</sup> Mit anderen Worten: Der Konsultationsmechanismus schützt die Länder und Gemeinden nicht vor Einnahmeausfällen. Da ein Verstoß gegen die Verhandlungspflicht im Bereich der Abgaben-

---

<sup>41</sup> Vgl. dazu auch *Oberdanner*, ÖHW 2024, 158 f.

<sup>42</sup> Zuletzt im FAG 2024 (dort in § 8), BGBl. I 168/2023.

<sup>43</sup> Dazu *Kofler*, Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts, in: Bußjäger/Eller (Hg.), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022), 17 (38 f); *Wallnöfer*, Der Gesetzgebungsprozess bei Bund und Ländern in der Finanzverfassung, in: Bußjäger/Eller (Hg.), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung (2022), 125 (128 f).

legistik des Bundes auch auf Grund der Gleichrangigkeit des § 8 FAG mit anderen einfachen bundesgesetzlichen Bestimmungen sanktionslos bleibt, ist sie immer wieder Gegenstand von Diskussionen.<sup>44</sup> Gerade deshalb empfiehlt es sich, die Erwartungshaltung an den Mechanismus auch künftig nicht zu hoch anzusetzen.

---

<sup>44</sup> Vgl. dazu den Bericht des Ausschusses X vom 15. 7. 2004 im Rahmen des „Österreich-Konvents“ (12/AUB-K), hier insbesondere die Anlage 12 und die darin enthaltene Forderung, „die Schutzklausel im [damaligen] § 7 Finanzausgleichsgesetz 2001 zu verbessern und als Verfassungsbestimmung zu übernehmen [...]“. Die Materialien sind unter [http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K\\_00012/pmh.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00012/pmh.shtml) (13. 3. 2024) abrufbar.



# Konsultations- mechanismus in Zahlen und Fakten 1999 – 2024

Von Univ.-Prof. Dr. **Peter Bußjäger** und  
Univ.-Ass. Mag.<sup>a</sup> **Julia Oberdanner**\*

---

\* Herzlicher Dank geht an Herrn Stud.-MA *Daniel Hämmerle*, LL.B. BSc, für seine Unterstützung bei der Erhebung des Datenmaterials. Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 163 und 165.

## 1 Einleitung

Der Autor des gegenständlichen Beitrages hat in dieser Zeitschrift 2005<sup>1</sup> eine erste Analyse der Anwendung des Konsultationsmechanismus in der Praxis vorgenommen und dazu einige Mengengerüste erstellt und aufgetretene Rechtsfragen diskutiert. Eine vergleichbare, aktualisierte Bilanz ist in den letzten Jahren nicht gezogen worden, immerhin kann den Berichten des Instituts für Föderalismus<sup>2</sup> sowie der Föderalismusdatenbank des Instituts für Föderalismus<sup>3</sup> ein reiches Datenmaterial zur Praxis des Konsultationsmechanismus entnommen werden.

Dieses Datenmaterial soll im vorliegenden Beitrag ausgewertet (2) und anschließend analysiert werden (3). Auf die Darstellung von Rechtsfragen wird an dieser Stelle verzichtet; sie wurden in einem gesonderten Beitrag von *Mathias Eller* (Rechtliche Erkenntnisse aus 25 Jahren Konsultationsmechanismus) ab Seite 123 in diesem Heft behandelt. In der Praxis gemachte Erfahrungen des Konsultationsmechanismus werden im Beitrag von *Julia Oberdanner* (25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen) ab Seite 151 dargestellt.

Eingangs ist anzumerken, dass das Datenmaterial mehrfach auf seine Validität geprüft wurde, die Autorin und der Autor können aber nichtsdestotrotz keine vollständige Garantie für dessen Richtigkeit geben. Als ein grundsätzliches – und im gegebenen Zusammenhang trotz intensiver Bemühungen nicht behebbares – Problem erwies sich der Umstand, dass seitens des Österreichischen Städtebundes ab 2012 keine konkreten Angaben über die von ihm eingebrachten Konsultationsbegehren gemacht werden konnten. Hinsichtlich der in den Vorjahren erfolgten Auslösungen des Konsultationsmechanismus durch

---

<sup>1</sup> *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand, ÖHW 2005, 106 ff.

<sup>2</sup> Siehe dazu allgemein *Institut für Föderalismus* (Hg.), Bericht über den Föderalismus in Österreich (seit 1976).

<sup>3</sup> *Institut für Föderalismus*, Föderalismusdatenbank, <https://www.foederalismus.at/de/publikationen/datenbank/> (23. 3. 2024).



den Österreichischen Städtebund konnte auf Datenerhebungen des Instituts für Föderalismus zurückgegriffen werden.<sup>4</sup>

## 2 Mengengerüste

Zunächst ist von Interesse, wie sich die Entwicklung der Anzahl der Anträge auf Einberufung des Konsultationsgremiums (nichts anderes ist die „Auslösung“ des Konsultationsmechanismus) gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes im Zeitverlauf darstellt. Die nachstehende Übersicht 1 gibt dazu Auskunft. Ab 2004 wird hierbei zwischen der Anzahl der betroffenen Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, zu denen die Länder einen Antrag gestellt haben, sowie der Anzahl der betroffenen Rechtsetzungsvorhaben insgesamt (inklusive der von Anträgen des Österreichischen Städtebundes [bis 2011] und Österreichischen Gemeindebundes betroffenen Rechtsetzungsvorhaben) differenziert.

---

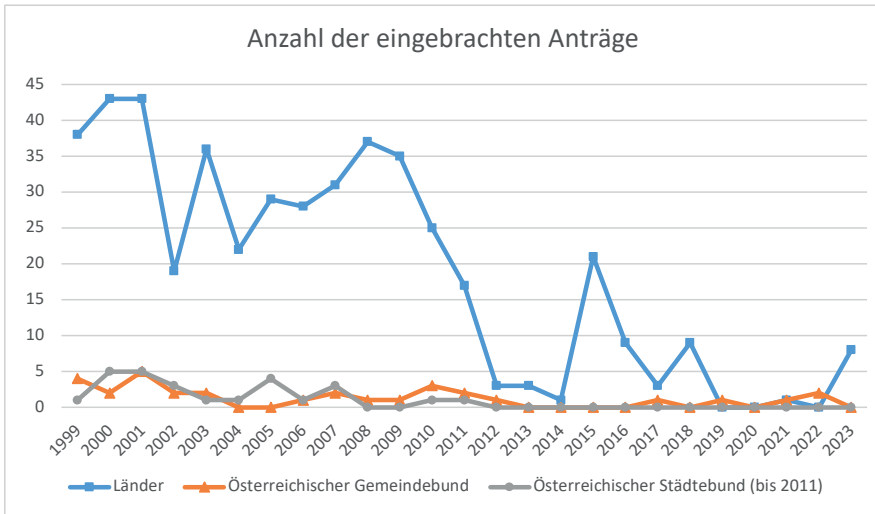
<sup>4</sup> Vgl. dazu die einzelnen, vom Institut für Föderalismus herausgegebenen (Jahres-)Berichte über den Föderalismus in Österreich 1999 – 2011 (2000 – 2012).

Mengengerüst hinsichtlich eingebrachter Anträge (gesamt)					
Jahr	Betroffene Rechtsetzungsvorhaben Antrag Länder	Betroffene Rechtsetzungsvorhaben insgesamt	Zahl der Anträge insgesamt	Verhandlungen im Konsultationsgremium	Förmliche Zurückziehung des Antrags (insgesamt)
1999		20	43	1	3
2000		24	50	0	13
2001		26	53	0	9
2002		13	24	0	7
2003		16	39	0	2
2004	11	11	23	0	0
2005	11	13	33	0	0
2006	9	9	30	0	0
2007	11	13	36	0	0
2008	8	9	38	0	0
2009	10	11	36	0	0
2010	13	13	29	0	0
2011	5	6	20	0	0
2012	2	2	4	0	3
2013	3	3	3	0	0
2014	1	1	1	0	0
2015	6	6	21	0	5
2016	1	1	9	0	0
2017	1	2	4	0	2
2018	3	3	9	0	4
2019	0	1	1	0	0
2020	0	0	0	0	0
2021	1	2	2	0	0
2022	0	2	2	0	0
2023	2	2	8	0	0
	98	209	518	1	48

Übersicht 1: Anträge auf Einberufung des Konsultationsgremiums gegenüber  
Rechtssetzungsvorhaben des Bundes insgesamt

Da ein Rechtsetzungsvorhaben geradezu typischerweise mehrere Anträge auf Einberufung des Konsultationsgremiums nach sich ziehen kann, erweist sich die Anzahl der Konsultationsbegehren grundsätzlich als ein Vielfaches der Rechtsetzungsvorhaben. Eine förmliche Zurückziehung der Anträge findet nur in der Minderzahl der Konsultationsbegehren statt, offenbar sehen die Länder bzw. der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund auch im Falle einer letztlich erfolgten „Klaglosstellung“ davon ab.

Die Darstellung veranschaulicht – ungeachtet der ab 2012 nicht mehr vorliegenden Daten des Österreichischen Städtebundes – einen signifikanten Rückgang in den Jahren nach 2011, unterbrochen lediglich vom Jahr 2015. Die Zeitreihe in Übersicht 2 demonstriert diesen Rückgang deutlich. Die Gründe dafür werden in der Analyse (3) untersucht.



Übersicht 2: Verteilung der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes 1999 – 2023

Übersicht 3 gibt Aufschluss darüber, wie sich die Zahl der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes auf die Länder und den Österreichischen Gemeindebund sowie den Österreichischen Städtebund aufteilt. Bezüglich der Auslösung des Konsultationsmechanismus durch den Österreichischen Städtebund ist nochmals (vgl. dazu schon unter 1) darauf hinzuweisen, dass valide Daten diesbezüglich nur bis zum Jahr 2011 verfügbar waren.

<b>Konsultationsmechanismus Bund</b>		
	Länder	Städte (bis 2011) und Gemeinden
1999	38	5
2000	43	7
2001	43	10
2002	19	5
2003	36	3
2004	22	1
2005	29	4
2006	28	2
2007	31	5
2008	37	1
2009	35	1
2010	25	4
2011	17	3
2012	3	1
2013	3	0
2014	1	0
2015	21	0
2016	9	0
2017	3	1
2018	9	0
2019	0	1
2020	0	0
2021	1	1
2022	0	2
2023	8	0
	<b>461</b>	<b>57</b>

Übersicht 3: Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes durch die Länder sowie den Österreichischen Städtebund (bis 2011) und den Österreichischen Gemeindebund

---

Die gegenständliche Übersicht demonstriert ein deutliches Überwiegen der Anträge der Länder gegenüber jenen, die von den Vertretungsorganen (Art. 115 Abs. 3 B-VG) der Gemeinden eingebracht wurden. Die Konsultationsbegehren der Länder verteilen sich auf die einzelnen Bundesländer nach Maßgabe der Übersicht 4.

<b>Aufschlüsselung der eingebrachten Anträge auf die einzelnen Länder</b>									
Jahr	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	T	Vlbg	W
1999	1	4	14	5	3	2	2	4	3
2000	0	3	10	4	12	1	7	2	4
2001	1	6	11	3	7	2	4	5	4
2002	1	3	3	0	4	1	2	3	2
2003	3	8	4	2	10	1	1	5	2
2004	0	4	2	2	4	0	2	4	4
2005	3	5	2	2	4	1	1	7	4
2006	1	6	1	1	4	3	3	7	2
2007	1	8	2	2	3	2	1	9	3
2008	3	7	3	4	6	4	3	5	2
2009	1	7	3	5	5	2	4	4	4
2010	0	8	1	2	6	2	2	3	1
2011	1	2	1	2	4	2	3	0	2
2012	1	0	0	1	1	0	0	0	0
2013	0	0	0	0	1	1	0	0	1
2014	0	0	0	0	1	0	0	0	0
2015	2	2	3	2	6	1	3	2	0
2016	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2017	0	1	0	1	1	0	0	0	0
2018	3	2	0	0	0	0	0	0	4
2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2021	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2022	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	2	2	2	2	0
	24	77	61	39	85	28	41	63	43

Übersicht 4: Verteilung der Anzahl der gegen Rechtsetzungsvorhaben des Bundes eingebrachten Konsultationsbegehren auf die einzelnen Länder

<b>Aufschlüsselung der eingebrachten Anträge auf Städte und Gemeinden</b>			
<b>Jahr</b>	<b>Anträge des Österreichischen Städtebundes (bis 2011)</b>	<b>Anträge des Österreichischen Gemeindebundes</b>	<b>Förmliche Zurückziehung von Anträgen</b>
1999	1	4	0
2000	5	2	2
2001	5	5	2
2002	3	2	0
2003	1	2	0
2004	1	0	0
2005	4	0	0
2006	1	1	0
2007	3	2	0
2008	0	1	0
2009	0	1	0
2010	1	3	0
2011	1	2	0
2012		1	0
2013		0	0
2014		0	0
2015		0	0
2016		0	0
2017		1	0
2018		0	0
2019		1	0
2020		0	0
2021		1	0
2022		2	0
2023		0	0
	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>4</b>

Übersicht 5: Aufschlüsselung der Anzahl der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes auf den Österreichischen Städtebund (bis 2011) und den Österreichischen Gemeindebund

Das in Übersicht 5 dargestellte Ergebnis zeigt einen weitgehenden Gleichklang der Anträge, die vom Österreichischen Städtebund – soweit anhand der bis 2011 verfügbaren validen Daten ersichtlich – und vom Österreichischen Gemeindebund gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes ausgehen.

Schließlich soll noch untersucht werden, wie sich die Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes auf die verschiedenen Gesetzesmaterien verteilen, also welche aus Sicht des Vollzugs der Länder und Gemeinden besonders kostenintensiv sind. Dazu gibt Übersicht 6 Aufschluss.

Aufschlüsselung nach betroffenen Materien													
Jahr	Verkehr	Finanzen	Landwirtschaft/ Veterinärwesen/ Tierschutz	Bildung	Gesundheit	Umweltrecht/ Abfallwirtschaft	Wirtschaft/ Anlagenrecht	Inneres	Organisations-/ Verfahrensrecht	Zivil- und Strafrecht	Wasserrecht/ Forstrecht	Verfassung	Soziales
1999- 2004	21	17	11	10	9	9	9	8	5	5	4	0	2
2005	3	0	0	1	1	2	0	5	1	0	0	0	0
2006	5	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0
2007	1	1	1	2	1	3	2	0	0	1	0	0	1
2008	0	1	0	2	0	2	0	0	0	1	0	0	3
2009	1	1	0	3	0	1	0	2	1	0	1	0	1
2010	1	4	0	1	0	1	1	0	2	1	0	0	2
2011	2	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
2013	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2015	0	3	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2017	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2019	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2021	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
2022	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2023	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>35</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>13</b>

Übersicht 6: Aufschlüsselung der eingebrachten Anträge gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes nach betroffenen Materien



### 3 Analyse

Betrachtet man die vorgestellten Mengengerüste, so fällt – ungeachtet der ab 2012 fehlenden Daten des Österreichischen Städtebundes – die erwähnte signifikante Abnahme der Konsultationsbegehren insbesondere in der letzten Dekade, auf. Dabei könnte freilich eine Rolle spielen, dass die öffentlichen Finanzen während der Corona-Pandemie generell außer Kontrolle geraten sind, die Länder und Gemeinden mit Zweckzuschüssen hingehalten und immer wieder auf den kommenden Finanzausgleich vertröstet wurden.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass der Konsultationsmechanismus an Aufmerksamkeit verloren hat.

Dessen ungeachtet müssen auch mögliche andere Gründe für die geringere Inanspruchnahme des Instruments in Erwägung gezogen werden. Eine Option wäre, dass sich die Praxis des Bundesgesetzgebers, Kosten ohne vorangegangene Einvernehmensherstellung auf Länder und Gemeinden zu überwälzen, verändert hätte. Tatsächlich besteht aber wohl kein Anlass für eine solche Annahme.<sup>6</sup> Eher wäre es denkbar, dass sich die womöglich anfängliche Euphorie der Länder und Gemeinden, mit dem Konsultationsmechanismus ein wirksames Instrument gegen Kostenüberwälzungen zur Verfügung zu haben, verflüchtigt hat.<sup>7</sup>

Das Untersuchungsergebnis hat gezeigt, dass – nicht gerade überraschend – die Stoßrichtung der Konsultationsbegehren gegenüber Rechtsetzungsvorhaben des Bundes besteht, während der Bund seinerseits nur in seltenen Fällen in Aussicht genommene Rechtsakte der Länder bekämpft.

---

<sup>5</sup> Dazu näher *Bußjäger/Eller*, Offene Rechnungen? Die Finanzen des Föderalismus in der Pandemie am Beispiel Österreichs, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2022* (2022), 347 ff (insbesondere 355).

<sup>6</sup> Siehe dazu etwa *Institut für Föderalismus* (Hg.), 47. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2022) (2023), 88, zur Zahl der Fälle, in welchen die Länder finanzielle Mehrbelastungen durch in Aussicht genommene Rechtsetzungsvorhaben des Bundes monierten.

<sup>7</sup> Siehe dazu *Oberdanner*, 25 Jahre Konsultationsmechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen, *ÖHW* 2024, 151 (154 ff).

In Bezug auf die einzelnen Länder bestehen wesentliche Unterschiede, wie oft Konsultationsbegehren gegenüber dem Bund gestellt werden. Spitzenreiter ist Salzburg, das fast viermal so häufig Verlangen auf Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium eingebracht hat als das Burgenland. Wie sich aus der Auswertung im Übrigen ergibt, kann nicht etwa davon gesprochen werden, dass die Begehren vor allem von jenen Ländern eingebracht werden, die gerade nicht in der Bundesregierung vertreten sind. Auch hinsichtlich der Gemeinden zeigen sich – soweit entsprechende Vergleichsdaten (bis 2011) vorhanden waren – keine signifikanten Unterschiede in der Wahrnehmung des Instruments zwischen dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund. Es spricht daher nichts für die Annahme, dass solche Begehren aus rein parteipolitischen Erwägungen eingebracht würden.

Was die betroffenen Materien anbelangt, so ist es nicht überraschend, dass etwa soziale Angelegenheiten, die sehr kostenträchtig sind, besonders häufig Gegenstand von Konsultationsbegehren sind. Daneben werden aber auch Verkehr und Umweltschutz, somit Angelegenheiten, die häufig in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen sind, zum Gegenstand von Konsultationsbegehren gemacht.

# 25 Jahre Konsultations- mechanismus aus Sicht der Praxis – Analyse einer Umfrage unter den beteiligten Akteur:innen

Von Univ.-Ass. Mag.<sup>a</sup> Julia Oberdanner\*

---

\* Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 165.

## 1 Einleitung

Die Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften<sup>1</sup> ist am 15. 1. 1999 in Kraft getreten. Damit verbunden war die Hoffnung, Kostenüberwälzungen der rechtsetzenden Gebietskörperschaften auf die vollziehenden Gebietskörperschaften etwas einbremsen zu können.<sup>2</sup>

Das gegenständliche Projekt des Instituts für Föderalismus beschäftigt sich mit der Praxis des Konsultationsmechanismus. Es soll dabei unter Einbeziehung der am Konsultationsmechanismus beteiligten Akteur:innen analysiert werden, von welchen Gebietskörperschaften der Konsultationsmechanismus insbesondere in Anspruch genommen wird und welche Folgen das Auslösen des Konsultationsmechanismus im Einzelfall hat. Zu diesem Zweck wurde an die entsprechenden Expert:innen auf Bundesebene, die im Finanzministerium und im Bundeskanzleramt mit Fragen des Konsultationsmechanismus betraut sind, die Expert:innen auf Länderebene, die in den Finanzabteilungen der Länder mit dem Konsultationsmechanismus befasst sind, den Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes sowie den Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes ein Fragenkatalog mit Fragen über die Wirksamkeit des Konsultationsmechanismus, das Verfahren zur Auslösung in der betreffenden Organisation sowie einen allfälligen Änderungs- und Reformbedarf übermittelt. Während von den Expert:innen auf Bundesebene keine Rückmeldungen einlangten, wurde der Fragenkatalog von den Expert:innen auf Länderebene (mit Ausnahme Wiens), dem Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes und dem Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes schriftlich oder in persönlichen Gesprächen beantwortet. Ihre Einschätzungen werden im folgenden Beitrag zusammengefasst.

---

<sup>1</sup> BGBl. I Nr. 35/1999.

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch *Bußjäger*, Konsultationsmechanismus auf dem Prüfstand, ÖHW 2005, 106; ders., „Was kostet ein Gesetz?“ und die Entstehung des Konsultationsmechanismus, ÖHW 2024, 113 (117 f, in diesem Heft); *Eller*, Rechtliche Erkenntnisse aus 25 Jahren Konsultationsmechanismus, ÖHW 2024, 123 (124 f, in diesem Heft).

## 2 Wirksamkeit des Konsultationsmechanismus

Ogleich die befragten Expert:innen der Länder sowie des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes sehr wohl konstatierten, dass der Konsultationsmechanismus eine gewisse „Präventivfunktion“ entfalte bzw. ein probates Druckmittel gegenüber dem Bund darstelle, um schrankenlose Kostenüberwälzungen zu verhindern, wurde dennoch angegeben, dass Kostenüberwälzungen nicht immer gänzlich verhindert werden konnten, da in den vergangenen Jahren sowohl vom Bund als auch von den Ländern Rechtsakte beschlossen worden seien, die zu Mehraufwand bzw. Mehrkosten bei der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft geführt hätten, ohne dass eine entsprechende Abgeltung erfolgt sei.

In diesem Zusammenhang wurde von den Expert:innen der Länder sowie dem Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes auch insbesondere darauf hingewiesen, dass alle abgabenrechtlichen Änderungen, die häufig mit massiven finanziellen Auswirkungen verbunden seien, vom Konsultationsmechanismus ausgenommen und im Rahmen von Verhandlungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (§ 7 FAG 2017<sup>3</sup> bzw. § 8 FAG 2024<sup>4</sup>) zu diskutieren seien. Diese Verhandlungen stellen ihrer Ansicht nach aber reine „Informationsveranstaltungen“ seitens des Bundes dar, die nur pro-forma durchgeführt würden und in denen die von den Ländern und Gemeinden geäußerten Positionen keine Berücksichtigung fänden. Allein in der vergangenen FAG-Periode (2017–2023) hätten etwa die Abschaffung des Pflegeregresses, die ökosoziale Steuerreform oder die Abschaffung der „kalten Progression“ gravierende Auswirkungen auf die Einnahmensituation der Länder und Gemeinden gehabt und massive Kostenüberwälzungen bewirkt.

<sup>3</sup> Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2017), BGBl. I Nr. 116/2016.

<sup>4</sup> Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2024 bis 2028 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2024), BGBl. I Nr. 168/2023.

Darüber hinaus wurde von den befragten Expert:innen kritisch angemerkt, dass der Bund seinen aus der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus resultierenden Pflichten in der Praxis oftmals auch schlichtweg nicht nachkomme; derartige Pflichtverletzungen hätten aber keine direkten Konsequenzen und seien schwer durchsetzbar, da sie letztendlich nur in einem langwierigen Verfahren vor dem VfGH geltend gemacht werden können.

Die Expert:innen der Länder hoben besonders hervor, dass der Bund den Ländern regelmäßig zu kurze Stellungnahmefristen bei Regierungsvorlagen einräume, was eine ausreichende Prüfung der Vorhaben verunmögliche. Teilweise würden entsprechende Vorhaben auch nicht im Vorfeld übermittelt und die betreffenden Gebietskörperschaften vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Die Ländervertreter:innen, der Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes und der Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes wiesen ebenfalls darauf hin, dass die Kostenabschätzungen in einigen Fällen zu ungenau, zu wenig nachvollziehbar oder unvollständig seien und Kosten übersehen würden, was die Beurteilung eines Vorhabens im Hinblick auf eine mögliche Auslösung des Konsultationsmechanismus entsprechend erschwere. Der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund betonten, dass das Verständnis für die sehr kleinteiligen administrativen Strukturen nur unzureichend vorhanden sei und durch das Einbringen von Initiativanträgen (anstelle von Regierungsvorlagen) insbesondere auch den Gemeinden die Möglichkeit genommen werde, frühzeitig auf Belastungen hinzuweisen.

Während das Instrument in den ersten Jahren reichhaltig in Anspruch genommen wurde,<sup>5</sup> wurde in den Folgejahren deutlich seltener davon Gebrauch gemacht, in den letzten Jahren hat es nur einige wenige Anwendungsfälle gegeben.<sup>6</sup> Die zuvor angeführten Punkte sind nach

---

<sup>5</sup> Dazu näher *Bußjäger*, ÖHW 2005, 108; *ders./Oberdanner*, Konsultationsmechanismus in Zahlen und Fakten 1999-2024, ÖHW 2024, 139 (141 ff; in diesem Heft).

<sup>6</sup> *Bußjäger/Oberdanner*, ÖHW 2024, 141 ff; siehe dazu auch Institut für Föderalismus, Föderalismusdatenbank, 31 f, [https://www.foederalismus.at/uploads/foederalismus\\_datenbank.pdf](https://www.foederalismus.at/uploads/foederalismus_datenbank.pdf) (2. 4. 2024).

Ansicht der befragten Expert:innen auch der Grund für diese rückläufige Inanspruchnahme. Als weitere Gründe wurden ins Treffen geführt, dass ein neu eingeführtes Instrument am Anfang eher „ausprobiert“ würde, nunmehr aber eher eine „ultima ratio“ darstelle, um untragbare Kostenüberwälzungen abzuwenden. Darüber hinaus würden die in den vergangenen Jahren verbesserten Angaben zu den Kostenfolgen eine gezieltere Anwendung des Konsultationsmechanismus ermöglichen und eine „vorsorgliche“ Auslösung hintanhalten. Zudem sei von Seiten der rechtsetzenden Körperschaft sehr wohl ein gewachsenes Problembewusstsein erkennbar, dass allfällige Kostenauswirkungen auf die vollziehende Gebietskörperschaft mitzubedenken, einzuschätzen und nachvollziehbar darzustellen seien.<sup>7</sup> Es ist davon auszugehen, dass Rechtsetzungsvorhaben vor diesem Hintergrund sicherlich oftmals anders ausgestaltet werden, als sie es würden, wenn Kostenüberwälzungen ohne Konsequenzen blieben und nicht gem. Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung Konsultationsmechanismus eine Kostenersatzpflicht der rechtsetzenden Gebietskörperschaft vorgesehen wäre. Vielfach werden bereits im Vorfeld von Rechtsetzungsvorhaben, die mit Kostenüberwälzungen verbunden wären, Gespräche mit den betroffenen Gebietskörperschaften geführt, und es wird versucht, auf „informellem“ Weg eine Lösung zu finden.

Selbst nach Stellung eines Verlangens nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium kommt es praktisch nie zu einer offiziellen Einberufung desselben, es finden vielmehr erneut „informelle“ Verhandlungen auf Beamtenebene statt. Diese Verhandlungen zwischen Bund, Ländern, dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund werden in der Regel mit dem zuständigen Bundesminister bzw. Mitglied der Landesregierung geführt, laufen allerdings nicht nach einem bestimmten Formalismus ab, sondern unterscheiden sich je nach zuständigem Organ bzw. betroffener Materie voneinander. Obgleich von den befragten Expert:innen der

---

<sup>7</sup> Dazu hat nach Ansicht einzelner Befragter das Erkenntnis des VfGH vom 12. 3. 2014, F 1/2013-20, zur „Eisenbahnkreuzungsverordnung“, die ohne konkrete Kostendarstellung erlassen worden war, beigetragen, indem der VfGH dem Bund Grenzen aufgezeigt und dadurch das Instrument ins öffentliche Bewusstsein gerückt hat.

Länder angegeben wurde, dass ihre Verlangen und Einwendungen teilweise übergangen würden, erachten sie es dennoch als zweckmäßig, die Angelegenheit auf „informellem“ Weg zu klären, da die offizielle Einberufung des Konsultationsgremiums sowie das weitere Verfahren in diesem langwierig wären. Mitunter wird die offizielle Einberufung des Konsultationsgremiums auch dadurch verhindert, dass Kostenverschiebungen bzw. deren Abgeltung in die Verhandlungen zum Finanzausgleich einbezogen (oder die Länder auf diese vertröstet) werden.

Der Konsultationsmechanismus wird zudem aus Sicht der befragten Expert:innen seltener eingesetzt, da oftmals politisch gewünschte legislative Maßnahmen – mögen sie auch Kostenüberwälzungen bewirken – gesetzt werden, die durch die Auslösung des Konsultationsmechanismus nicht verhindert werden sollen. In diesem Zusammenhang wird von den befragten Ländervertreter:innen, dem Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes und dem Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes ebenfalls betont, dass der Konsultationsmechanismus eher nicht dazu eingesetzt werde, politisch missliebige Vorhaben zu verhindern. Stattdessen würden sie gegebenenfalls lediglich verzögert bzw. nach (informellen) Verhandlungen modifiziert werden. Die Auslösung des Konsultationsmechanismus falle freilich naturgemäß leichter, wenn das Rechtsetzungsvorhaben nicht nur finanziell belastend sei, sondern auch inhaltlich abgelehnt werde.

### **3 Institutionalisiertes Verfahren zur Auslösung des Konsultationsmechanismus in den Organisationen**

Wie die Rückmeldungen der befragten Expert:innen der Länder sowie des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes gezeigt haben, gibt es in diesen Institutionen durchwegs ein bestimmtes Verfahren zur Auslösung des Konsultationsmechanismus.

In den einzelnen Ländern findet in der Regel ein Zusammenspiel zwischen der Abteilung Finanzen und den betroffenen Fachabteilungen



statt, wobei die Fachabteilungen das geplante Vorhaben näher prüfen und Einschätzungen abgeben, da sie die dadurch entstehenden Kosten aufgrund der fachlichen Nähe zur jeweiligen Materie besser einschätzen können. In einigen Bundesländern wird darüber hinaus auch die Abteilung Verfassungsdienst in die Ausarbeitung der Stellungnahme miteinbezogen. Die formale Auslösung des Konsultationsmechanismus erfolgt grundsätzlich durch den Landeshauptmann.<sup>8</sup>

Beim Österreichischen Gemeindebund wird die Ausrufung des Konsultationsmechanismus mit den Landesverbänden bzw. mit dem jeweiligen Landesverband, wenn es um eine Maßnahme eines Landes geht, abgeklärt.

Der Österreichische Städtebund sendet die von den jeweiligen Bundesministerien übermittelten Entwürfe von Rechtsakten an die je nach Fachbereich zuständigen Personen in den Städten und Gemeinden sowie an die Landesgruppen des Österreichischen Städtebundes aus. Basierend auf den Rückmeldungen der Städte und Gemeinden hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens wird die Entscheidung zur Ausrufung des Konsultationsmechanismus getroffen. Bei Gesetzesvorhaben der Länder erfolgt die Entscheidungsfindung in den Landesgruppen des Österreichischen Städtebundes.

#### **4      Änderungsbedarf und Reformpotential**

Um die Wichtigkeit des in § 2 F-VG 1948 verankerten Kostentragungsgrundsatzes („Wer zahlt, schafft an“) hervorzuheben, könnte auch die Möglichkeit geprüft werden, den Konsultationsmechanismus direkt in die Finanzverfassung zu integrieren.

Den größten Änderungsbedarf sehen die Expert:innen der Länder und der Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes jedoch hinsichtlich der aus ihrer Sicht zu kurzen Mindestfristen für Stellungnahmen zu Regierungsvorlagen. Obgleich es sich um Mindestfristen

---

<sup>8</sup> Näher dazu *Eller*, ÖHW 2024, 133 f.

handle und den Ländern bzw. dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund nach Art. 1 Abs. 4 Vereinbarung Konsultationsmechanismus jedenfalls eine „angemessene“ Stellungnahmefrist zu setzen wäre,<sup>9</sup> werde ihnen für Regierungsvorlagen in der Praxis meist nur die Mindestfrist von einer Woche eingeräumt. Teilweise erfolge die Übermittlung von Entwürfen auch vor Wochenenden oder Feiertagen, wodurch die ohnehin schon kurze Stellungnahmefrist praktisch noch weiter verkürzt werde. Eine Erhöhung der gesetzlichen Mindestfristen bzw. eine Praxisänderung seitens des Bundes wären aus Sicht der befragten Expert:innen daher wünschenswert.<sup>10</sup>

Angeregt wurde verschiedentlich auch eine Änderung der Ausnahmetatbestände des Konsultationsmechanismus:

Einerseits wird die Einbeziehung von abgaben- und finanzausgleichsrechtlichen Regelungen gefordert, da die für diese Maßnahmen vorgesehenen Verhandlungen nach dem FAG (§ 7 FAG 2017 bzw. § 8 FAG 2024) den Charakter reiner „Informationsveranstaltungen“ hätten, die nur pro-forma geführt würden und in denen die Positionen der Länder und Gemeinden keine Berücksichtigung fänden. Zudem bleibe die Verletzung der Verhandlungspflicht nach dem FAG ohne Konse-

---

<sup>9</sup> *Bußjäger*, ÖHW 2005, 114 mwN, geht davon aus, dass das Unterlassen der Setzung einer „angemessenen“ Frist zur Konsequenz hat, dass keine Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb der genannten Frist gegeben worden ist; so auch die von den Ländern im Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 23. April 2004 in Dornbirn über Auslegungsregeln zur Konsultationsmechanismus-Vereinbarung, VST-1593/187 vom 28. 4. 2004, 2 f, ausdrücklich vertretene Ansicht; siehe dazu auch *Eller*, ÖHW 2024, 131 ff.

<sup>10</sup> Vgl. dazu den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 23. April 2004 in Dornbirn über Auslegungsregeln zur Konsultationsmechanismus-Vereinbarung, VST-1593/187 vom 28. 4. 2004, 2 f; sowie das Gemeinsame Durchführungsrundschreiben des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Finanzen zur Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften („Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus“), BGBl. I Nr. 35/1999, GZ 603.767/1-V/1/99 vom 19. 2. 1999, 5 und 9 (abgedruckt in *Institut für Föderalismus*, 24. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich [1999] [2000], 199 ff); sowie das Rundschreiben des BKA-VD betreffend Festsetzung angemessener Begutachtungsfristen, GZ BKA 600.614/0002-V/2/2008 vom 2. 6. 2008, 1 f, wo auch darauf hingewiesen wird, dass „angemessene“ Fristen (und nicht nur die Mindestfristen) zu gewähren sind.

quenzen, bei Verletzung von Pflichten nach der Vereinbarung Konsultationsmechanismus entstünde immerhin eine Kostenersatzpflicht der rechtsetzenden Gebietskörperschaft. Die Länder haben bereits wiederholt gefordert, sowohl den Konsultationsmechanismus als auch die entsprechende Regelung über die Verhandlungen nach dem FAG (aktuell § 8 FAG 2024) zu reformieren. Zuletzt haben sie sich etwa dafür ausgesprochen, eine automatische Ersatzpflicht des Bundes von bei Ländern und Gemeinden entstehenden Mindereinnahmen (bei deren Nicht-Zustimmung) vorzusehen.

Die Ausnahme für verpflichtend umzusetzende gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen könnte nach Ansicht mancher Ländervertreter:innen sowie des Generalsekretärs des Österreichischen Gemeindebundes ebenfalls überdacht werden. Auch bei der Umsetzung zwingender unionsrechtlicher Maßnahmen sollten keine Kostenverschiebungen erfolgen und Kompensationszahlungen vorgesehen werden.

Andererseits könnte darüber nachgedacht werden, aus verwaltungsökonomischen Gründen weitere Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Vereinbarung festzusetzen, wie beispielsweise für Schutzgebietsverordnungen im Bereich des Wasser- und Naturschutzrechts, Verordnungen über Verkehrsbeschränkungen, Verordnungen über die Genehmigung der Bildung von Gemeindeverbänden oder Verordnungen nach dem Öffnungszeitengesetz 2003. Diese würden zwar formal der Vereinbarung Konsultationsmechanismus unterliegen, sie hätten aber rein strukturell keine Auswirkungen auf die gegenbeteiligten Gebietskörperschaften, die nicht bloß mit solchen Auswirkungen vergleichbar seien, wie sie als Träger von Privatrechten auch jeden anderen Rechtsträger treffen könnten.

Ebenfalls angeregt wurde eine Schärfung des generellen Anwendungsbereichs, etwa im Bereich des Verhältnisses von gesetzlichen Vorgaben einerseits und Durchführungsverordnungen andererseits bis hin zum Umstand, dass die Kostenersatzpflicht nicht für rechtsetzende Maßnahmen gelten könne, die die Länder als Ausführungsgesetzgeber

auf Grund zwingender Vorgaben des Bundes als Grundsatzgesetzgeber zu setzen verpflichtet seien. Auch hinsichtlich der Einberufung des Konsultationsgremiums orten manche Ländervertreter:innen Verbesserungspotential: So könnte zum einen die Zuständigkeit für die Einberufung des Konsultationsgremiums überdacht und zum anderen die Setzung einer Frist für die Einberufung des Gremiums in Erwägung gezogen werden.

Bezüglich der Kostenabschätzungen haben die befragten Expert:innen der Länder zwar konstatiert, dass sich deren Qualität in den letzten Jahren verbessert hätte, dennoch werden sie oft als zu komplex, unübersichtlich und wenig nachvollziehbar wahrgenommen. Teilweise seien Kostenabschätzungen unvollständig, wobei der Eindruck entstehe, dass Kosten mitunter bewusst ausgeklammert würden. Verschiedentlich wird deshalb eine weniger komplexe, übersichtlichere und nachvollziehbarere Darstellung gefordert. Damit die Kostenfolgen seitens des Bundes besser abgeschätzt werden können, könnten auch Vertreter:innen der Länder miteinbezogen bzw. die Abstimmung zwischen Ländern und Bundesministerien verbessert werden. Vonseiten des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes wurde darauf hingewiesen, dass die (bislang offenbar immer ausgeklammerten) finanziellen Auswirkungen auf Kommunen berücksichtigt sowie exakt und nachvollziehbar dargestellt werden müssten. Bei großen Vorhaben, die mehrere gesetzliche Maßnahmen umfassen, wäre es aus Sicht der Ländervertreter:innen zudem wünschenswert, wenn nicht nur eine (teilweise) Darstellung der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen erfolgen würde, sondern auch ein Gesamtüberblick über die Kostenfolgen aller Maßnahmen enthalten wäre. Bei Gesetzesänderungen wegen Umsetzung zwingender Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts würden oft noch weitere, darüber hinausgehende Änderungen vorgenommen (z.B. Gold Plating), wobei die Kosten in derartigen Fällen nicht immer separat dargestellt, sondern vielmehr „vermengt“ würden. Die befragten Expert:innen der Länder bzw. Organisationen haben in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass

entsprechende gesetzliche Vorgaben vorhanden wären und der Bund lediglich seinen Verpflichtungen nachkommen müsste.

Einige Ländervertreter:innen haben auch darauf aufmerksam gemacht, dass Verstöße gegen Verpflichtungen nach der Vereinbarung Konsultationsmechanismus bzw. Uneinigkeiten über die Höhe der zu ersetzenden Kosten zwar vor dem VfGH geltend gemacht werden könnten, dies allerdings ein langwieriges Verfahren zur Folge hätte. Vereinzelt wurde daher gefordert, dass die Missachtung von sich aus der Vereinbarung Konsultationsmechanismus ergebenden Verpflichtungen durch die rechtsetzenden Gebietskörperschaften mit direkten, für die negativ betroffenen Gebietskörperschaften leicht durchsetzbaren Konsequenzen verbunden sein müsste. Dies würde bewirken, dass die darin vorgesehenen Pflichten auch in der Praxis eingehalten würden.

Keinen grundsätzlichen Reformbedarf sehen die befragten Expert:innen der Länder, der Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes und der Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes demgegenüber bezüglich der in Art. 4 Abs. 5 Vereinbarung Konsultationsmechanismus verankerten Bagatellgrenzen. Diese werden in der Praxis kaum als Hindernis empfunden, wenngleich ihre Sinnhaftigkeit auf Grund der teilweise schwierigen Darstellung der Kosten durchaus hinterfragt werden könne.

## **5 Schlussbemerkungen**

Wie eine Umfrage unter Expert:innen auf Landesebene, die mit Fragen des Konsultationsmechanismus in der Praxis betraut sind, sowie dem Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes und dem Generalsekretär des Österreichischen Städtebundes ergeben hat, hat der Konsultationsmechanismus sehr wohl eine gewisse „Präventionsfunktion“ entfalten können. Gleichzeitig konnten Kostenüberwälzungen auf die vollziehenden Gebietskörperschaften aus verschiedenen Gründen aber nicht immer gänzlich verhindert werden. Um die Wirksamkeit des Konsultationsmechanismus zu verbessern, wären

aus Sicht der befragten Akteur:innen nicht nur gewisse legislative Anpassungen oder Klarstellungen, wie beispielsweise Änderungen der Ausnahmetatbestände oder Vereinfachung der Geltendmachung von Pflichtverletzungen nach der Vereinbarung Konsultationsmechanismus, wünschenswert. Vielmehr sollte primär darauf geachtet werden, dass nach der Vereinbarung bestehende Verpflichtungen in der Praxis auch eingehalten werden.

# Autorenverzeichnis



Univ.-Prof. Dr. Peter B u s s j ä g e r lehrt am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre an der Universität Innsbruck. Er ist außerdem Direktor des Instituts für Föderalismus sowie Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Kontakt: [peter.bussjaeger@uibk.ac.at](mailto:peter.bussjaeger@uibk.ac.at)



MMag. Dr. Mathias E l l e r ist seit August 2020 Institutsassistent am Institut für Föderalismus. Zuvor war er als Universitätsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre an der Universität Innsbruck sowie als Verwaltungspraktikant in der Abteilung Verfassungsdienst im Amt der Tiroler Landesregierung beschäftigt.

Kontakt: [mathias.eller@foederalismus.at](mailto:mathias.eller@foederalismus.at)



Mag.<sup>a</sup> Caroline H a b e r f e l l n e r ist als Ökonomin in der Abteilung Allgemeine Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Finanzen tätig. Sie ist Senior Expertin für europäische Fiskalpolitik und war an den Verhandlungen zur neuen wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union wesentlich beteiligt.

Kontakt: [caroline.haberfellner@bmf.gv.at](mailto:caroline.haberfellner@bmf.gv.at)



RA Dr.<sup>in</sup> **Ulrike Hafner** ist Rechtsanwältin in Graz (Griss & Partner Rechtsanwälte). Sie ist beruflich bevorzugt im Liegenschaftsbereich tätig, gerne auch im allgemeinen Zivil- und Vertragsrecht, und hat eine gewisse, auch persönliche Affinität zu kommunalen Themen und Anliegen.

Kontakt: [u.hafner@griss.at](mailto:u.hafner@griss.at); [www.griss.at](http://www.griss.at)



**Moritz Anton Ibesch, LL.M. (WU)**, ist Universitätsassistent am Institut für Europarecht und Internationales Recht (Team Prof. Vranes) der Wirtschaftsuniversität Wien. Zuvor war er dort wissenschaftlicher Mitarbeiter und als Jurist in Rechtsanwaltskanzleien sowohl in Wien als auch Vaduz (Liechtenstein) tätig.

Kontakt: [moritz.anton.ibesich@wu.ac.at](mailto:moritz.anton.ibesich@wu.ac.at)



**Mag.<sup>a</sup> Katja Valerie Klein** ist seit Februar 2022 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Verwaltungsgerichtshof tätig. Sie ist Mitglied der Fachgruppe Grundrechte und interdisziplinärer Austausch der Vereinigung der Österreichischen Richterinnen und Richter und war zuvor unter anderem drei Jahre in einer Rechtsanwaltskanzlei in Graz tätig.

Kontakt: [katja-valerie.klein@vwgh.gv.at](mailto:katja-valerie.klein@vwgh.gv.at)





**Mag.ª Julia Oberdanner** ist Universitätsassistentin am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck sowie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus in Innsbruck.

Kontakt: [julia.oberdanner@uibk.ac.at](mailto:julia.oberdanner@uibk.ac.at)



**MMag. Marco Rossegger** ist stellvertretender Leiter der Abteilung Finanzverfassung und Finanzausgleich im Bundesministerium für Finanzen.

Kontakt: [marco.rossegger@bmf.gv.at](mailto:marco.rossegger@bmf.gv.at)



**MMag. Dr. Florian Schwetz, LL.M. (Wien)**, ist Jurist im Amt der Tiroler Landesregierung, wissenschaftlicher Beirat der ÖHW und Redakteur des Journals für Medizin- und Gesundheitsrecht, zuvor Universitätsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck.

Kontakt: [florian.schwetz@tirol.gv.at](mailto:florian.schwetz@tirol.gv.at)



Univ.-Doz. Dr. Gerhard Steger leitete zwischen 1997 und 2014 die Budgetsektion im BMF und anschließend bis 2016 eine Sektion im Rechnungshof. Von 2009 bis 2014 war er Vorsitzender der Senior Budget Officials der OECD. Seit Herbst 2016 arbeitet Gerhard Steger als Experte für public financial management im internationalen Bereich, vor allem für den Internationalen Währungsfonds.

Kontakt: [gerhard.steger57@gmail.com](mailto:gerhard.steger57@gmail.com)

# Literaturhinweise

*POIER* Klaus / *WIESER* Bernd (Hrsg.)

**Steiermärkisches Landesrecht – Band 1-3**

Verlag Österreich Wien,  
1916 Seiten, gebunden, 225 €,  
ISBN 978-3-7046-9217-7 (Oktober 2023)

Die Herausgeber *Poier/Wieser* legen zum Steiermärkischen Landesrecht ein beeindruckendes Paket von drei Bänden vor: Band 1 behandelt das Steiermärkische Landesverfassungsrecht, Band 2 das Organisations-, Dienst- und Abgabenrecht, Band 3 das Besondere Verwaltungsrecht. Nachdem das Projekt bereits 2009 begonnen wurde, wurde es nunmehr abgeschlossen. Der Band zum Landesverfassungsrecht ist nämlich 2023 erstmalig erschienen, die beiden anderen im selben Jahr schon in 2. Auflage.

Die Rechtsordnungen der österreichischen Bundesländer sind zwar vielfältig und umfassend, in der Literatur wurde ihnen jedoch nicht immer ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt. Insofern ist dieses Werk schon aus Prinzip zu begrüßen, obwohl die Steiermark bereits mit umfassenden Kommentaren zur Landesverfassung (*Grabenwarter* [Hrsg.], Steiermärkische Landesverfassung [2013]) und zur Gemeindeordnung (*Jantschgi/Jantschgi* [Hrsg.], Steiermärkische GemO [2015]) ausgestattet ist. Materiell ermöglicht das vorliegende Paket eine detailliertere Auseinandersetzung mit den steiermärkischen Gesetzen als andere, vorhergehende Werke (z.B. *Pürgy* [Hrsg.], Das Recht der Länder [2012], welches in drei Bänden auf ähnlich vielen Seiten sämtliche Bundesländer abdeckt bzw. abdecken muss).

Das Publikum der ÖHW wird sich darüber freuen, dass dem Abgabenrecht der Steiermark ein umfassendes Kapitel in Band 2 gewidmet ist. *Otto Taucher*

hat dazu rund 150 Seiten verfasst. Dabei ist hervorstreichend, dass zunächst eine lückenlose Dokumentation erfolgt und zwar, indem Rechtsgrundlagen hinsichtlich Kompetenzen, Verfassungsrecht, Unionsrecht, Bundesrecht, Landesrecht – und zwar auch der anderen Bundesländer – gesammelt werden. Dies hat dem Rezensenten schon wertvolle Dienste geleistet. Die einzelnen (Unter-) Kapitel werden dann mit einem jeweils sehr umfassenden Literatur- und Judikaturblock eingeleitet, auf den die treffenden und viele Richtungen abdeckenden Ausführungen folgen. So können daraus nicht nur Fragen zum Abgabenrecht der Steiermark, sondern zum Abgabenrecht an sich, zur Finanzverfassung und zum Finanzausgleich entsprechend beantwortet werden.

Insgesamt liegt das dreibändige Werk nun vollständig und vor allem äußerst aktuell vor. Es bleibt zu hoffen, dass zu den anderen Bundesländern ähnliche Ausgaben folgen. Inzwischen kann sowohl eine allgemeine als auch eine für am Abgabenrecht Interessierte spezielle Empfehlung ausgesprochen werden.

*Dr. Florian Schwetz*

**BUSSJÄGER** Peter / **GERMANN** Matthias /  
**GOLDGRUBER-REINER** Borghild (Hrsg.)

### Vorarlberger Landesverfassung

Verlag Österreich Wien,  
1083 Seiten, gebunden, 259 €,  
ISBN 978-3-7046-9267-2 (Februar 2024)

Die Vorarlberger Landesverfassung feierte jüngst – gerechnet ab ihrer Stammfassung aus dem Jahr 1923 – ihr 100. Jubiläum. Anlässlich dessen haben es sich die Herausgeber zur Aufgabe gemacht, ihr eine umfassende Kommentierung – ähnlich einer Festschrift für natürliche Personen – zum ehren- den Geschenk zu machen. Insofern war es logisch, den Stand der Rechtslage vom 31. 12. 2023 unter Berücksichtigung wesentlicher und auch rezenter Novellen, die seit der letzten großen wissenschaftlichen Behandlung aus dem Jahr 1995 kundgemacht wurden, darzustellen.

Insgesamt 17 Autorinnen und Autoren, die von Universitätsprofessor:innen über Spitzenbeamte bis hin zu Nachwuchswissenschaftler:innen, nicht nur Vorarlberger Provenienz, reichen, konnten für die Kommentierung der 79 Artikel der Vorarlberger Landesverfassung gewonnen werden. Obwohl weiteres Landesverfassungsrecht nicht eigens kommentiert (jedoch punktuell berücksichtigt) wurde, ist der Umfang von über 1000 Seiten beträchtlich.

Für eine nähere Betrachtung sei stellvertretend die Bestimmung zum Landeshaushalt (Artikel 56) herausgegriffen, für deren Bearbeitung *Thomas Müller*, wie auch schon beim Kommentar zur Tiroler Landesordnung, verantwortlich zeichnet. Gleich eingangs wird konstitutionell festgehalten, dass die Landesregierung das Landesvermögen verwaltet, wenngleich diese Zuständigkeit selbstverständlich – und das wird in der Kommentierung nachvollziehbar dargestellt – insbesondere durch den Landtag beschränkt wird.

Darüber hinaus werden offene Fragen, hier z.B. zur Genehmigungspflicht der mittelfristigen Grobplanung, unter Bezugnahme auf das Verfassungsrecht anderer Länder und mithilfe von Interpretationsmethoden geklärt. Von diesen

Ausführungen ausgehend könnten – im Wege der Rechtsvergleichung – wiederum Unklarheiten anderer (Landes-) Rechtsordnungen behandelt werden. Darin zeigen sich nicht nur positive Aspekte des Föderalismus an sich, sondern vor allem des vorliegenden Werks: Die Behandlung einer einzelnen Landesverfassung befähigt – wenn auch mittelbar – zum tieferen Verständnis des Rechts auch anderer Gebietskörperschaften.

Diesen Gedanken weiterspinnend kann der vorliegende Kommentar jedenfalls – allseits – empfohlen werden.

*Dr. Florian Schwetz*

ROSENKRANZ Sigmund / KAHL Arno (Hrsg.)

**AVG – Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz  
Praxiskommentar**

Linde Verlag Wien,  
1246 Seiten, gebunden, 234 €,  
ISBN 978-3-7073-4600-8 (2. Auflage Februar 2024)

Die 2. Auflage des vorliegenden Kommentars zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz, welcher auch Kommentierungen zum EGVG sowie den Abdruck des ZustG enthält, wurde bereits nach nur rund drei Jahren seit dem Erscheinungstermin der ersten Ausgabe vorgelegt. Das ist insofern bemerkenswert, als es – mangels größerer Novellen zum AVG – auf eine große Nachfrage nach diesem „Praxiskommentar“ hindeutet. Die Autorinnen und Autoren sind dieselben wie bei der ersten Auflage, lediglich kleinere Teile wurden intern getauscht. Auch der Aufbau wurde nicht geändert: Jeder kommentierte Paragraph enthält Hinweise auf die dazugehörigen Materialien und – neben den zu Beginn des Buches angeführten Standardwerken – Literatur, gefolgt von der eigentlichen Kommentierung und schließt mit einem ausführlichen Judikaturteil.

Inhaltlich wurde das Werk jedenfalls aktualisiert und um rund 100 Seiten erweitert. Rezente Literatur wird angeführt (z.B. *Rosenkranz*, § 36a), zwischenzeitlich ergangene Judikatur wird anhand der Numerierung sogar deutlich gemacht (z.B. *Kahl*, § 1 E11a) und die – einzige – Gesetzesnovelle zum AVG ist ebenso berücksichtigt (*Autengruber*, § 44). Dieser erst 2023 neu eingeführten Bestimmung zu Verhandlungen unter Verwendung technischer Einrichtungen zur Wort- und Bildübertragung (vgl. die „audiovisuelle Vernehmung“) wird eine mehrseitige Kommentierung gewidmet, die freilich noch ohne unmittelbar einschlägige Judikatur auskommen muss. Der Hintergrund dieser Bestimmung, nämlich die Verankerung einer aus dem COVID-19-Recht stammenden Möglichkeit im Dauerrecht, wird ebenso beleuchtet wie ihre grundrechtlichen Aspekte. Insgesamt sind die Ausführungen jedenfalls verständlich und vollständig.

Der vorliegende Kommentar sticht somit weiterhin dadurch hervor, dass er sich – erfolgreich – vor allem an Praktiker richtet. Dabei wird insbesondere der Judikatur ein großes Augenmerk geschenkt. Zudem ist die 2. Auflage – auch im Vergleich zur übrigen Standardliteratur – am aktuellsten Stand.

*Dr. Florian Schwetz*



**JEDLICZKA Ulrich / JOKLIK Andreas (Hrsg.)**

## **Das Recht des Untersuchungsausschusses**

*Verlag Österreich Wien,  
722 Seiten, gebunden, 139 €,  
ISBN 978-3-7046-9167-5 (Dezember 2023)*

Neben dem bewährten Kommentar zur Verfahrensordnung für Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA) von *Schrefler-König/Loretto* (Manz, ISBN 978-3-214-10978-3) aus 2020 ist nunmehr ein weiterer, von *Jedliczka* und *Joklik* herausgegebener Kommentar zu diesem Themenfeld erschienen.

Die Kommentierung der zentralen VO-UA hat das zwanzigköpfige Autorenteam aus Parlamentsverwaltung, Parlamentsklubs sowie Rechtsvertretung, Gerichtsbarkeit und Wissenschaft und Forschung etwas umfangreicher als das bestehende Werk gestaltet. Hierbei konnte einerseits neuere Judikatur integriert werden. Andererseits wurde weniger versucht, bloß einen gesetzestext-sezierenden Kommentar samt Verweis auf Gesetzeserläuterungen und Auslegungsvarianten zu schaffen, sondern bei den zentralen Bestimmungen paragraphenweise Abhandlungen mit eigener Struktur zu erreichen, die zur vertiefenden Lektüre einladen. Auch den verfassungsrechtlichen Grundlagen wurde auf über 150 Seiten eine umfangreiche Kommentierung gewidmet.

Ebenso wurde eine knappe, 25-seitige thematische Einleitung vorangestellt, die auch darauf eingeht, wie sich vor knapp einem Jahrzehnt das aktuelle Kontrollinstrument der parlamentarischen Opposition gegenüber der Bundesregierung samt den zugehörigen Verfahrensvorschriften entwickelt hat. Abgeschlossen wird das Werk von Ausführungen zu den medienrechtlichen Bezügen. In Summe steht den Personen im Einflussbereich parlamentarischer Untersuchungsausschüsse somit ein weiterer, umfangreicher Kommentar zur Verfügung.

*Dr. Philipp Lust*

*PILGERMAIR* Walter (Hrsg.)

**Parlamentarischer Untersuchungsausschuss –  
Praxis und Perspektiven**

*Verlag Österreich,  
418 Seiten, broschiert, 89 €,  
ISBN 978-3-7046-9128-6 (Februar 2023)*

*Pilgermair* hat in diesem Sammelband gut 20 Einschätzungen von knapp 30 Personen, die im Bereich politischer Parteien und Untersuchungsausschüssen tätig sind bzw. forschen, vereint. Sie widmen sich den Erfahrungen und möglichen Weiterentwicklungen dieses vor knapp einem Jahrzehnt als Minderheiteninstrument, das auch einem bloßen Viertel der Nationalratsabgeordneten zusteht, maßgeblich erweiterten parlamentarischen Kontrollinstruments gegenüber der Verwaltung.

Die gut gewählte Spreizung der Autoren lässt die realen Entwicklungen und die Konkretisierung der Regeln anhand der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes gut nachvollziehen, ebenso wie sie persönlichen Erfahrungen und juristischen wie politischen Einschätzungen und dem Widerspruch aus Öffentlichkeitsinteresse und Persönlichkeitsinteresse genügend Raum bietet, sodass sich ein umfassendes Bild ergibt. Stark vereinfacht kann das Ergebnis des aktuellen Rahmens für parlamentarische Untersuchungsausschüsse als eindeutig positiv hervorgehoben werden. Jenseits der Grundsatzfrage der politischen Kultur kann das Konzept hie und da jedoch noch einen weiteren Feinschliff vertragen. Hierfür gibt das Buch – nicht nur im Kapitel zur Weiterentwicklung des Instruments – gute Hinweise.

*Dr. Philipp Lust*

**HOHENWARTER** Daniela / **KIRCHMAYR** Sabine /  
**KRONBERGER** Ralf / **MAYR** Gunter (Hrsg.)

## Handbuch zur Globalen Steuerreform

*facultas* Verlag Wien,  
203 Seiten, broschiert, 52 €,  
ISBN 978-3-7089-2342-0 (Mai 2023)

Aufbauend auf dem Konzernsteuertag zur globalen Steuerreform am Juridicum Wien 2022 ist letztes Jahr ein Buch mit neun Beiträgen zur Globalen Steuerreform aus Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung und Steuerberatung/Wirtschaftsprüfung entstanden. Dabei geht es um die Bestrebungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der G20, über ihre Zwei-Säulen-Strategie die Erträge von großen und margenträchtigen multinationalen Unternehmensgruppen besser zu erfassen (engl. Überbegriff: „base erosion and profit shifting“, BEPS). Hierzu zählt einerseits die Sicherstellung einer gewissen Steuerzuordnung am „Endmarkt“ und andererseits einer globalen effektiven Mindestbesteuerung von 15 %. Ausgangspunkt waren die gerade bei unkörperlichen „digitalen“ Leistungen einfacher realisierbaren Möglichkeiten zur Gewinnverschiebung und die entsprechende Kombination aus hohen Erträgen und minimalen Steuerleistungen bei den großen Technologiekonzernen.

Ausführlich dargestellt werden nicht nur die internationalen Hintergründe und Verhandlungen zu den aktuellen Regeln, sondern auch die europarechtlichen und nationalen Auswirkungen: Mittelfristig könnte das hiesige Digitalsteuergesetz 2020 betroffen sein, während die auf die unionsrechtliche Harmonisierungskompetenz gestützte EU-Mindestbesteuerungsrichtlinie zwischenzeitig (nach Drucklegung des Buches) hierzulande über das Mindestbesteuerungsgesetz umgesetzt wurde. Die abschließenden Beiträge versuchen die realen Erträge der neuen Steuern bzw. die Steuerlasten in unterschiedlichen Staaten einzuordnen. Auf ein Stichwortverzeichnis wurde verzichtet, man findet sich aber über die treffenden Titel und übersichtlichen Überschriften der einzelnen Beiträge rasch zurecht.

*Dr. Philipp Lust*



# Über uns

## **Mitgliederversammlung vom 29. November 2023**

Nach Corona-bedingter Unterbrechung wurden bei der Mitgliederversammlung vom 29. November 2023 im Winterpalais des Bundesministeriums für Finanzen neben den Vereinsangelegenheiten auch wieder Vorträge angeboten. Hierbei handelte es sich um die von Maximilian Ponader LL.M. (WU) präsentierte Ausgliederungsjudikatur des Verfassungsgerichtshofs zur CO-FAG (vgl. ÖHW 2023, 239) sowie den neuen Finanzausgleich ab 2024, den Dr. Florian Schwetz vorgestellt und erläutert hat (vgl. S. 23 in diesem Heft).

Hinsichtlich der Interna wurde vom Schriftleiter ein Ausblick auf das damals kurz bevorstehende Winterheft und das erweiterte elektronische Archiv im Mitgliederbereich der Internetseite oehw.at gegeben.

Als neuer Vorsitzender-Stellvertreter wurde MMag. Tschurtschenthaler (alternierend mit Mag. Hansjörg Teissl) vorgeschlagen.

Nach der Erläuterung des Rechnungsabschlusses samt Prüfbericht für 2022 und dem Dank an die mitwirkenden Funktionäre sowie an Frau Persinger wurde der Vorstand einstimmig entlastet.

Unter dem Vorsitz von StS aD. Dr. Alfred Finz wurden einstimmig gewählt:

*Vorsitzender:*

MMag. Christian KÖTTL (Bundesministerium für Finanzen)

*Vorsitzender-Stellvertreter (alternierend):*

HR MMag. Armin TSCHURTSCHENTHALER (beamteter Landesfinanzreferent von Tirol)

HR Mag. Hansjörg TEISSL (vorm. Verbindungsstelle der Bundesländer)

*Schatzmeisterin:*

OAR.<sup>in</sup> Michaela SCHATZ (Magistrat Wien)

*Schriftführer (alternierend):*

SR Mag. Christoph MASCHKE (Österreichischer Städtebund/Magistrat Wien)

RR Christian SCHLERITZKO, MSc (Österreichischer Gemeindebund)

Dr. Philipp LUST (Bundesministerium für Finanzen)

*Geschäftsführer des wissenschaftlichen Beirates (alternierend):*

HR Dr. Egon MOHR (vorm. beamteter Landesfinanzreferent von Vorarlberg)

SC Dr. Dietmar SCHUSTER (Bundespensionskasse)

*Schriftleitung:*

Dr. Philipp LUST (in Abstimmung mit Mag. TEISSL)

*Rechnungsprüfer:*

RR ADir. Karl FLATZ (Bundesministerium für Finanzen)

RR ADir. i.R. Gerald GUTBRUNNER (vorm. Rechnungshof)

# Ihr Zugang zur ÖHW

## 1 Gedrucktes Heft

Wie seit über sechs Jahrzehnten üblich, erscheint die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen in Österreich in gedruckter Form, um ein entspanntes und aufmerksames Lesen zu ermöglichen. Wie gewohnt erhalten Mitglieder das Heft frei Haus zugestellt. Mit 10 € Jahresbeitrag besteht für private Einzelmitglieder eine niedrige Eintrittsschwelle. Die Zeitschrift erscheint halbjährlich.

## 2 Manz Rechtsdatenbank

Unsere Zeitschrift ÖHW ist in der Manz Rechtsdatenbank verfügbar ([www.rdb.at](http://www.rdb.at)), sodass gezielt nach Stichworten gesucht werden kann und elektronisch aufbereitete Dateien abrufbar sind. Derzeit sind die Jahrgänge ab 2017 in der Rechtsdatenbank erfasst.

## 3 ÖHW-Website

Darüber hinaus sind das jeweils aktuelle Heft sowie das Verzeichnis der bisherigen Beiträge kostenlos über die ÖHW-Website [www.oehw.at](http://www.oehw.at) verfügbar. Mitglieder und Abonnenten erhalten über ihr Passwort Zugang zum Mitgliederbereich, in dem auch ältere Ausgaben abrufbar sind. Es wird an einer Rückerfassung älterer Bände gearbeitet. Aktuell sind die Jahrgänge ab 2015 einsehbar.





# Impressum

## Für die Abonnenten:

- 1. Erscheinungsweise:** Die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen erscheint halbjährlich.
- 2. Bezugspreis:** Jahresabonnement € 20,-; Preis für Einzelheftbezug € 10,- (zuzüglich Porto).
- 3. Einzahlungen** auf das Konto der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen, IBAN: AT25 6000 0000 0731 0009, BIC: BAWAATWWW.
- 4.** Mit der Leistung des **Mitgliedsbeitrages** ist der Anspruch auf den unentgeltlichen Bezug der Zeitschrift verbunden. Der jährliche Mitgliedsbeitrag beträgt laut Beschluss der Mitgliederversammlung (MV) vom 17. Oktober 2003 für Einzelmitglieder € 10,-, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 2.001 bis 5.000 € 49,40, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 5.001 bis 10.000 € 66,10, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 50.000 € 99,50, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50.000 € 165,60. Für den Bund und die Länder sowie für juristische Personen wird der Mitgliedsbeitrag gesondert festgesetzt (Hinweis: Betragsglättung lt. Beschluss der MV vom 4. Oktober 2021).

## Herausgeber, Eigentümer, Verleger, Verwaltung und Vertrieb:

Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen, zuhanden des stv. Vorsitzenden, Hofrat Mag. Hansjörg Teissl, p.A. Martina Wagner, Verbindungsstelle der Bundesländer, A-1010 Wien, Schenkenstraße 4/III, Tel. 01/5353761; teisslha@gmail.com.

**Schriftleitung, für den Inhalt verantwortlich, sowie Bücher und Zeitschriften zur Rezension:** Dr. Philipp Lust, Bundesministerium für Finanzen, 1010 Wien, Johannesgasse 5, philipp.lust@bmf.gv.at – in Abstimmung mit Mag. Hansjörg Teissl und mit Unterstützung von Mag.<sup>a</sup> Karoline Pilcz.

Als Richtwert für Beiträge gilt eine Länge von 15.000 Zeichen (inkl. Leerzeichen), die gerne deutlich unterschritten werden kann, das Doppelte jedoch nicht überschreiten soll. Die Struktur der Beiträge kann in numerische Unterpunkte (1, 2,...) sowie darunter in Kleinbuchstaben (a., b,...) unterteilt werden. Literatur ist in den Fußnoten, nicht am Beitragsende zu zitieren, wobei Folgezitate verkürzt erfolgen sollten (nach Möglichkeit grob im Sinne der Abkürzungs- und Zitierregeln der österreichischen Rechtsprache und europarechtlicher Rechtsquellen, AZR, des Manz Verlages, aber jedenfalls einheitlich, wobei Abkürzungen wie „z.B.“ gerne Punkte enthalten können; das Fußnotenzeichen im Haupttext ist nach allfälligen Satzzeichen wie Punkt oder Beistrich zu setzen; wenn sich Wörter auf unterschiedliche Geschlechter beziehen und damit eine unterschiedliche Endung einhergeht, so kann dem seitens der Autor:innen durch Setzung eines Doppelpunktes Rechnung getragen werden).

Bücher und Zeitschriften werden zur Rezension nur angenommen, wenn ihr Inhalt auf dem Arbeitsgebiet der Gesellschaft liegt. Eine Verpflichtung zur Besprechung oder Rücksendung von nicht angeforderten Schriften übernimmt die Schriftleitung nicht.

**Verlagsrechte:** Nachdrucke, Übersetzungen in andere Sprachen, Vervielfältigungen jeder Art, auch fotografische, digitale und fonetische, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus dürfen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Gesellschaft und mit Quellenangabe (kurz: ÖHW) hergestellt werden (alle Rechte gehen mit Annahme eines Beitrages auf die Gesellschaft über).

**Verantwortlichkeit:** Mit Namen gekennzeichnete Beiträge stellen die Ansicht des Verfassers dar. Soweit bei personenbezogenen Bezeichnungen nur die männliche Form angeführt ist, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise, wenn es nicht ausdrücklich anders angegeben ist. Der Standpunkt der Gesellschaft ist durch die Veröffentlichung eines Beitrages in keiner Weise festgelegt.

**Druck:** Druckeria GmbH, Schotterweg 24, 2483 Weigelsdorf.

**Gestaltung:** wachbergerteissl e.U., wachbergerteissl.at

**Offenlegung gemäß § 25 des Mediengesetzes, BGBl. Nr. 314/1981:**

Dem Vorstand des Vereines „Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen“ gehören an: MMag. Christian K ö t t l (Vorsitzender), Dr. Philipp L u s t (Schriftleitung – in Abstimmung mit Mag. Hansjörg Teissl), Senatsrat Mag. Christoph M a s c h e k, Dr. Egon M o h r (Geschäftsführer des wissenschaftlichen Beirates), OAR<sup>in</sup> Michaela S c h a t z, RR Christian S c h l e r i t z k o, MSc., SC Dr. Dietmar S c h u s t e r (Geschäftsführer des wissenschaftlichen Beirates), Hofrat Mag. Hansjörg T e i s s l (Stv. Vorsitzender), Hofrat MMag. Armin T s c h u r t s c h e n t h a l e r (Stv. Vorsitzender). Neues Mitglied im wissenschaftlichen Beirat: MMag. Dr. Florian S c h w e t z.

Die Richtung wird im § 2 der Satzungen der Gesellschaft wie folgt bestimmt: Zweck der Gesellschaft ist die sachliche Untersuchung und Erörterung von Fragen auf dem Gebiet des öffentlichen Haushaltswesens und der Kontrolle frei von Bindungen jeder Art.



