

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Föderale Finanzordnung & Finanzausgleich

Strompreis

Nachverfolgbarkeit von Querschnittsmaterien

Transparenzdatenbank

Tiroler Tourismusförderung & Gemeindeaufsicht

Bundesbudget 2023

Nachruf Dr. Friedrich Klug

Literaturhinweise

Inhaltsübersicht

- Hon.-Prof. Dr. Helfried B a u e r (Wien),
Dipl.-Ing. Dr. Johann B r ö t h a l e r (Wien),
Univ.-Prof. DDr. Michael G e t z n e r (Wien) und
Dr.ⁱⁿ Karoline M i t t e r e r (Wien):
Reform der föderalen Finanzordnung durch bessere
Verschränkung mit der Aufgabensteuerung Seite 79
- Dr. Egon M o h r (Wolfurt): Seite 101
Finanzausgleich und Verhandlungen allgemein sowie
Vorschläge für Reformen von einem Praktiker
- Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Wien): Seite 117
Der aktuelle Strompreis als Indiz für Mängel
der regulatorischen Marktfiktion
- Dr.ⁱⁿ Petra G s c h i e l (Wien) und
Dr. Johann S e i w a l d (Wien): Seite 139
Auf den Spuren von Klimaschutz und Gleichstellung:
Nachverfolgbarkeit von Querschnittsmaterien im Budget
- Mag.^a Elisabeth K l a u s (Wien): Seite 157
Gebietskörperschaftenübergreifender Einsatz der
Transparenzdatenbank als Instrument für ein
effizientes Förderungswesen
- Clemens W i n t e r (Innsbruck): Seite 169
Ein Streifzug durch das Tourismusförderungsrecht
anhand der Tiroler Normen und deren Genese

Dr. Andreas W i e s e r, LL.M. (Zirl): Aufsicht über die Gemeinden im Bundesland Tirol	Seite 187
Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Wien): Das Bundesbudget 2023	Seite 205
Mag. ^a Karoline P i l c z (Mödling) und Mag. Hansjörg T e i s l (Rum): <i>Nachruf</i> Univ.-Doz. FH-Prof. Dkfm. MMag. Dr. Friedrich Klug	Seite 213
Autorenverzeichnis	Seite 219
Literaturhinweise	Seite 225
Ihr Zugang zum ÖHW	Seite 229
Impressum	Seite 231
Inhaltsverzeichnis 2022	Seite 235

Reform der föderalen Finanzordnung durch bessere Verschränkung mit der Aufgaben- steuerung

Von Hon.-Prof. Dr. **Helfried Bauer**,
Dipl.-Ing. Dr. **Johann Bröthaler**,
Univ.-Prof. DDr. **Michael Getzner** und
Dr.ⁱⁿ **Karoline Mitterer***

* Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 219 und 220.

Die österreichische Finanzordnung zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus. Neben der Finanzverfassung und dem Finanzausgleich finden sich ergänzende Regelungen mit zumindest teilweise Aufgabenbezug, welche die Finanzordnung im engeren Sinn ergänzen. Beispiele sind etwa der Katastrophenfonds oder die Art. 15a-Vereinbarungen zum Ausbau elementarer Bildungseinrichtungen. Auch die Anpassung an den Klimawandel fordert die Steuerungskapazitäten der öffentlichen Entscheidungsträger:innen in Bezug auf die Finanzierung in hohem Ausmaß. Die Verschränkung von Finanz- und Aufgabensteuerung stellt dabei eine besondere Herausforderung dar; sie erfolgt in der Praxis oft nur unzureichend.

1 Die Finanzordnung und ihre Prinzipien

Die Finanzordnung gilt als wichtiger Teil der *Bundesstaatlichkeit*, welche die finanzielle Seite der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu sichern hat. Sie umfasst nicht nur die Regeln zur Aufbringung und/oder Verfügung über die finanziellen Mittel, sondern bestimmt auch „die Grundlagen der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften, insbesondere den Finanzausgleich“.¹ Da es um die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben geht, sind Bezüge zur Gestaltung der öffentlichen Aufgaben und im Bereich der Finanzwirtschaft auch der Ausgaben erforderlich. Die Finanzordnung hat die in Art. 13 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung vorgegebenen inhaltlichen Ziele anzustreben, v.a. betrifft dies das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sowie nachhaltig geordnete Haushalte der drei staatlichen Ebenen. Zuerst wird dies durch eine prioritäre allokationspolitische Ausrichtung² des öffentlichen Handelns zu erreichen sein, jedoch gilt es auch, verteilungs-, regional-, umwelt-, budgetpolitische und nicht zuletzt auch Gleichstellungsziele zu berücksichtigen. Dazu sind komplexe aufgabenpolitische und finanzielle Steuerungsleistungen erforderlich, z.B. im bundesstaatlichen Finanzaus-

¹ Bußjäger/Eller (2022): Die föderalistische Finanzordnung im Überblick, in: Bußjäger/Eller (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung, 3–16, 6.

² Siehe Zimmermann/Henke (2005): Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre der öffentlichen Finanzwirtschaft, 4: „(Das) Allokationsziel ist der kosteneffiziente, d.h. wirtschaftliche Einsatz der Produktionsfaktoren zur Herstellung von Gütern und Dienstleistungen gemäß der Präferenzen der Bürger“.

gleich und in den Finanzierungsregimes zwischen Land und Gemeinden sowie bei den formalen Vorgaben für Budgetierung und Abrechnung.

Die Finanzordnung besteht aus dem Finanz-Verfassungsgesetz 1948³ (F-VG), aus dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz des Bundes⁴ (FAG) sowie aus zahlreichen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen, mit denen die Abgabenteilung über Umlagen und Zuschüsse nicht nur ergänzt, sondern teils auch konterkariert wird. Dazu kommen noch bedeutende Verfahrensregeln, wie z.B. haushaltsrechtliche Bestimmungen, der Konsultationsmechanismus, Stabilitätspakt u.a.m., welche nicht nur finanzwirtschaftlichen Abstimmungs- und Transparenzerfordernissen dienen. So sollte der Konsultationsmechanismus bei rechtsetzenden Maßnahmen ein Einvernehmen zwischen den Finanzausgleichspartnern „über die Tragung der zusätzlich verursachten Kosten herbeiführen“.⁵ Damit besteht eine mögliche Erleichterung zur Wahrung der Kostentragungsregel des § 2 des F-VG.

Aus *politikwissenschaftlicher und historischer Sicht* bestimmt die Finanzordnung die Machtverteilung im föderalen Staat beträchtlich. Sie weist seit Gründung der Republik ein Übergewicht des Bundes v.a. bezüglich der fiskalischen Kompetenzverteilung auf. Auch die Finanzordnung der 2. Republik enthält – bei deutlich geänderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen – eine stark dem Bund zukommende Finanzhoheit und demgemäß Defizite aus föderalistischer Sicht.

³ Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948), BGBl. Nr. 45/1948 idF BGBl. I Nr. 194/1999.

⁴ Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2023 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2017 – FAG 2017), BGBl. I Nr. 116/2016 idF BGBl. I Nr. 133/2022.

⁵ Kofler (2022): Entwicklung des österreichischen Finanzverfassungsrechts, in: Bußjäger/Eller (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzverfassung, 17–42, 27.

Diese betreffen nicht nur die recht beschränkte Steuerhoheit der Länder und der Gemeinden, sondern auch eine überwiegend hierarchisch-bürokratische Steuerung bei der vielfach gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung.⁶

Zudem ist es demokratiepolitisch problematisch, dass im F-VG 1948 keine Verpflichtung der Länder besteht, für die Vielfalt ihrer finanzrechtlichen und -wirtschaftlichen sowie sonstigen Eingriffe in die Aufgaben- und Finanzausstattung sowie Haushaltsführung der Gemeinden einen eigenen „finanzpolitischen Rahmen“ (das wäre ein Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen Land und Gemeinden) aufzustellen.

Aus *rechtlicher Sicht* bedeutend erscheint zunächst, das Prinzip des § 2 F-VG zu überdenken, also die derzeit zu geringe Übereinstimmung von eigener Kostentragung für die zu erfüllenden Aufgaben und die daraus entstehenden Lasten in Relation zur Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge einschließlich der Transferzahlungen von und an die subnationalen Gebietskörperschaften. Den Gemeinden steht bei den Abgabeneinnahmen (abgesehen von der Festsetzung der Hebesätze für die Grundsteuer) lediglich die Regelung von Gebühren/Preisen für die Benützung der Infrastrukturen und einzelner Dienste offen. Daher kommt den beiden gesetzgebenden Ebenen hohe Verantwortung für die Beachtung der Bestimmung des § 2 und für ausreichende Mitbestimmung zu. Denn es zeigt sich seit Jahren eine klare Tendenz der Ausweitung subnationaler Aufgaben auf Grund demografischer und anderer struktureller Faktoren, die zu unterschiedlicher Dynamik des Ausgabenwachstums zwischen Bund, Ländern und Gemeinden führen. Beispiele hierfür werden in den folgenden Abschnitten dieses Artikels knapp aber eindringlich erörtert.

Die Schutzklausel gemäß § 4 F-VG verlangt, die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht zu

⁶ Siehe u.a. *Ruppe* (2016): Einführung zum Finanzverfassungsgesetz, in: Korinek et al. (Hrsg.): Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Kommentar, 12. Lfg., sowie *Thöni/Bauer* (2017): Föderalismus im Bundesstaat – Theorie, Empirie, Reform, in: *Bauer/Biwald/Mitterer/Thöni* (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2017, 23–48, 29.

überschreiten. Sie bietet aber nur wenig Schutz, denn es fehlen im § 4 operationale Hinweise, dass Maßstäbe zur Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit zu bestimmen sind. Solche Instrumente wären etwa der Saldo der operativen Gebarung, längerfristige Investitionskonzepte und/oder regelmäßige Vergleiche zur „Dynamik der strukturellen, das heißt notwendigen, Ausgaben“⁷ der zentralstaatlichen und der subnationalen Ebenen. Heute bleibt zur Beurteilung der Frage, ob § 4 F-VG gebührend berücksichtigt wird, nur das verfassungsrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Aus *finanzwissenschaftlicher Sicht* bestehen für die Gestaltung des Finanzausgleichs – teils seit Jahrhunderten beachtete – Grundsätze. Diese betreffen etwa Autonomie-, Verantwortlichkeits- und Äquivalenzerfordernisse und bilden Konstruktionsprinzipien v.a. für die Konzeption öffentlicher Abgaben, für die Verteilung der Abgabenerträge und Transfers sowie für Budgetierung und Rechnungslegung. Die seit einigen Jahren im Vordergrund stehende Wirkungsorientierung des öffentlichen Handelns bildet einen zusätzlichen – jedoch noch wenig beachteten – Steuerungsgrundsatz. Mit dessen Hilfe soll eine Balance von sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Zielen erleichtert und nicht zuletzt eine Reduzierung von Transaktionskosten erreicht werden. Eine auf solchen Grundsätzen aufbauende Definition von Finanzausgleich als zentralem Teil einer Finanzordnung erscheint zweckmäßig, weil damit der Bezug zu den Aufgaben im F-VG verstärkt werden könnte.⁸

2 Aufgabenorientierung in der Finanzordnung

Die Finanzordnung, insbesondere das System des Finanzausgleichs in Österreich, entspricht den angeführten Grundsätzen und damit einem zeitgemäßen Bezug zu den Aufgaben und Ausgaben zu wenig.

⁷ *Klien/Pitlik/Firgo/Famira-Mühlberger* (2020): Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 115.

⁸ *Bauer/Thöni* (2017): Finanzausgleich im Überblick – Grundsätzliches und das System in Österreich, in: *Bauer/Biwald/Mitterer/Thöni* (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2017, 49–76, 51.

Dies belegt auch eine WIFO-Studie aus 2020 zum vertikalen Finanzausgleich: Die Autor:innen weisen nach, dass „die Dynamik der strukturellen Ausgaben auf subnationaler Ebene signifikant höher war als auf Bundesebene“.⁹ Dies ergibt sich hauptsächlich aus den vorwiegend von Ländern und Gemeinden erbrachten Aufgaben in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Sozialhilfe. Dagegen war der Bund nicht zuletzt wegen der geringen Last der Zinsausgaben auf die Staatsschulden begünstigt. Der Bund hat zwar den strukturellen Nachteil von Gemeinden und Ländern anerkannt, denn im § 24 FAG 2017 sind den Ländern und Gemeinden zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung (speziell in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales) bescheidene pauschale Transfers des Bundes in Höhe von rund 300 Mio. Euro p.a. zugesprochen worden.¹⁰ Jedoch sind die vertikalen Verteilungsschlüssel für die Aufteilung der Mittel des Steuerverbundes auf die drei staatlichen Ebenen in den FAGs der Jahre 2008 und 2017 nicht verändert worden.

Grundsätzlich geht die Finanzordnung (F-VG) offensichtlich davon aus, dass die öffentliche Aufgabenerbringung durch eine entsprechende Finanzierung per se gesichert ist. Die Wirkungen i.S. der Erfüllung des öffentlichen Interesses würden sich damit quasi von selbst einstellen. Ökonomische Anreize, die sich aus einer Finanzierung (z.B. aus Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Abgaben) ergeben können, z.B. wenn eine Ausweitung öffentlicher Aufgaben eine entsprechende Dotierung nach sich zieht (bzw. vice versa), werden hierbei ausgeblendet. Für die Gemeindeebene kommt noch erschwerend dazu, dass ein Teil des Ausgabendrucks der Länder im Wege von Umlagen an die Gemeinden weitergegeben wird.

Eine wenigstens in Ansätzen aufgabenbezogene Zuteilung der Finanzmittel wird bereits seit längerem unter dem Titel „Aufgabenorientierter

⁹ *Klien et al.* (2020): Vertikaler Finanzausgleich, 115.

¹⁰ Im Vergleich dazu erbrachten im Jahr 2021 allein die sieben ertragsstärksten gemeinschaftlichen Bundesabgaben zusammen rund 86.000 Mio. Euro, welche durch das FAG verteilt werden (www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/besteuerungsrechte-abgabenertraege.html, Okt. 2022).

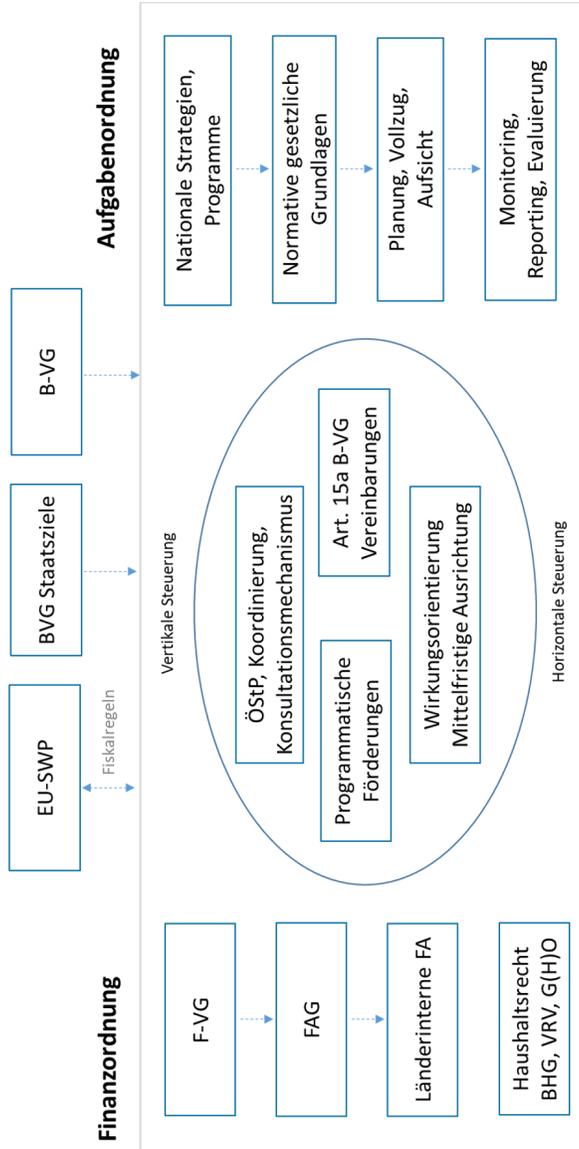
Finanzausgleich“ diskutiert. Im Zuge der Verhandlungen zum FAG 2017 wurde ein Reformprozess mit einem Pilotprojekt zur Aufgabenorientierung begonnen; dieser scheiterte allerdings. Gründe dafür lagen in der unzureichenden Zielfestlegung sowie in unerwünschten Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten des Finanzausgleichs.¹¹ Dazu kommen teils noch Probleme, rechtlich bindende und kontinuierlich verfügbare Indikatoren für die Aufgabenerfüllung zu definieren, u.a. um die strukturell notwendigen Ausgaben zu erfassen und Fehlanreize zu vermeiden.

Zu betonen ist in diesem Zusammenhang die Problematik der gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung in mehreren Bereichen (z.B. Bildung, Gesundheit, Pflege, Sozialhilfe, Verkehr) mit unterschiedlich geteilter Zuständigkeit und Finanzierung von Land und Gemeinden. Denn wegen der starren und wenig aufgabenorientierten Finanzordnung entstanden zusätzliche Finanzierungsinstrumente und Aufgabenregelungen, welche die Basisfinanzierung über das FAG sowie die bestehenden Aufgabengesetze ergänzen. Ein zusätzlicher Finanz- und Koordinationsbedarf zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften ergibt sich nun auch im Hinblick auf neue gesamtstaatlich festgelegte Zielsetzungen, wie z.B. den Klimaschutz, die Klimawandelanpassung sowie den Schutz der Biodiversität. In derartigen Querschnittsmaterien sind die Kompetenzen zur Aufgabenerfüllung auf alle Bereiche des öffentlichen Sektors verteilt. Hier wird vielfach die Aufgabenordnung erst geschaffen, eine direkte Entsprechung in der Finanzordnung ist zu entwickeln.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die österreichische Finanzordnung und ihre Beziehung zu einer „Aufgabenordnung“. Letztere umfasst nationale und regionale Strategien und Programme sowie normative Vorgaben für einzelne Aufgabenbereiche und schließt Planung, Vollzug und Evaluierung ein; sie wird in der Praxis jedoch zu wenig umgesetzt.

¹¹ *Bauer/Mitterer* (2018): Reformen im Finanzausgleich. Stand und Perspektiven ihrer Umsetzung, ÖHW 1/2018, 51–72, 55 ff.

Abbildung 1: Österreichische Finanzordnung im Zusammenspiel mit den öffentlichen Aufgaben und normativen Zielsetzungen



Quelle: eigene Abbildung 2022.

Die Finanz- und die Aufgabenordnung werden nur wenig über Steuerungsinstrumente verknüpft. Insbesondere zu nennen sind der Österreichische Stabilitätspakt (ÖStP), welcher etwa Investitionsspielräume der Gebietskörperschaften mitbestimmt, sowie das österreichische Haushaltsrecht, das lediglich auf Bundesebene seit etwa 10 Jahren und bei einigen Ländern eine Wirkungsorientierung als Steuerungsansatz vorsieht. Weitere Steuerungen erfolgen über eine Vielzahl an programmatischen Förderungen (z.B. im Weg bestehender Fonds wie Katastrophenfonds, Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Kommunale Investitionsprogramme des Bundes 2017 und 2020) sowie Art. 15a-Vereinbarungen zur Steuerung und Finanzierung des Gesundheitswesens und zum Ausbau der elementaren Bildungseinrichtungen. Anzumerken ist, dass die Steuerung vielfach nur vertikal angelegt ist und nur bei einzelnen Infrastrukturaufgaben auch horizontal erfolgt.

Im Folgenden soll anhand von zwei Aufgabenbereichen exemplarisch herausgearbeitet werden, welche Rolle, aber auch welche Stärken und Schwächen, jene Instrumente einnehmen, welche Finanzordnung und Aufgabensteuerung verbinden.

3 Klimawandelanpassung auf kommunaler Ebene: Umgestalten des öffentlichen Raums

Der Klimaschutz – sowohl Mitigation (Klimaschutz i.e.S.) als auch Adaption (Klimawandelanpassung) – umfasst als Querschnittsmaterie viele Aufgabenbereiche staatlichen Handelns und Planens auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften. Die Dekarbonisierung in Einklang mit dem Erreichen der Sustainable Development Goals (SDGs) stellt als Überlebensnotwendigkeit unserer Gesellschaft daher sowohl ein eigenes, übergeordnetes Politikfeld als auch eine in alle staatlichen Handlungsfelder integrierte Planungs- und Umsetzungsaufgabe dar. Darüber hinaus umfasst die Klimapolitik nicht nur Fragen der Dekarbonisierung, des Boden- und Biodiversitätsschutzes, sondern ist sozial gerecht und ökologisch effektiv nur im Rahmen einer umfassenden sozial-ökologischen Transformation unserer Gesellschaft möglich.

Mit der Verankerung der internationalen Übereinkommen (z.B. Pariser Abkommen)¹² in der österreichischen Rechtsordnung, mit der Verabschiedung einer Vielzahl von Gesetzen zur Reduktion von Treibhausgasen (z.B. KSG)¹³ sowie mit dem Beschluss konkreter klimapolitischer Zielsetzungen (z.B. nationaler Energie- und Klimaplan,¹⁴ Klimafahrplan der Stadt Wien,¹⁵ Aktionsplan zur Klimawandelanpassung der Stadt Graz¹⁶) sind die Zielvorgaben und Rahmenbedingungen als politische Willenserklärungen festgelegt.

Die Ziele der Klimapolitik wurden jedoch in den letzten Jahrzehnten in vielen Feldern, insbesondere im Verkehrssektor, nicht erreicht, wodurch auch Regelungen für „Strafzahlungen“ (nachträglich notwendiger Ankauf von CO₂-Zertifikaten) erlassen wurden (siehe auch die Kritik des Rechnungshofs an der österreichischen Klimapolitik).¹⁷

Aus diesen Grundlagen und Rahmenbedingungen ergeben sich zumeist vielfältige technische Maßnahmen (also Aufgabenordnung), die jedoch häufig nicht mit entsprechend wirksamen klimapolitischen Instrumenten verknüpft sind (u.a. Finanzordnung). Verschiedene ökonomische Modelle zeigen, dass z.B. die klimapolitischen Ziele u.a. durch die Einführung einer CO₂-Steuer im derzeitigen Ausmaß nicht erreicht werden können.

¹² Übereinkommen von Paris, BGBl. III Nr. 197/2016 idF BGBl. III Nr. 156/2021.

¹³ Bundesgesetz zur Einhaltung von Höchstmengen von Treibhausgasemissionen und zur Erarbeitung von wirksamen Maßnahmen zum Klimaschutz (Klimaschutzgesetz – KSG), BGBl. I Nr. 106/2011 idF BGBl. I Nr. 58/2017.

¹⁴ *Bundesministerium Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT)* (2019): Integrierter Nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich, Periode 2021–2030.

¹⁵ *Stadt Wien* (2022): Wiener Klimafahrplan – Unser Weg zur klimagerechten Stadt, Magistratsabteilung 20 – Energieplanung der Stadt Wien.

¹⁶ *Stadt Graz* (2022): Klimawandelanpassung in Graz – Aktionsplan 2022, Stadt Graz, Umweltamt.

¹⁷ *Rechnungshof* (2021): Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020, Reihe BUND 2021/16.

a. Aufgabenverantwortlichkeiten und Finanzierung

Da die Politikfelder des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel sowie die sektoralen Maßnahmen und Instrumente im Energie-, Verkehrs-, Produktions- und Gebäudebereich¹⁸ für eine Betrachtung im Rahmen dieses Beitrags zu vielfältig sind, sollen im Folgenden lediglich lokale Anpassungen an den Klimawandel beschrieben werden. Es bestehen in Österreich nur wenige quantitative Ziele für die lokale Umgestaltung des öffentlichen Raums zur Anpassung an den Klimawandel. Dennoch ist die Richtung dieser Aufgabe in den verschiedenen politischen Programmen strategisch festgelegt: Unter anderem durch Entsiegelung, Begrünung (öffentliche Räume, Fassaden, Dächer), Schaffung von blauer Infrastruktur (Schwammstadtprinzip, Wasserflächen, Nebelduschen) und farbangepasste Wahl von Oberflächen soll die übermäßige Erhitzung von Stadtteilen gemildert werden. So sieht z.B. die Stadt Graz¹⁹ die Schaffung von Grünflächen oder eine verstärkte Dachbegrünung bei Neubauten vor. Auch die Stadt Wien²⁰ hat z.B. mit einem Kataster zur Ausweisung urbaner Hitzeinseln, aber auch mit einer Reihe von Einzelprojekten mit dem Ziel der Umgestaltung des öffentlichen Raums, zahlreiche Maßnahmen zur Verminderung der urbanen Erhitzung in Aussicht genommen.

Während die Richtung der Maßnahmen zur Anpassung an die globale Erhitzung klar zu sein scheint, zeigt sich, dass die Umgestaltung des öffentlichen Raums im Sinn der Klimawandelanpassung im Widerspruch zu anderen urbanen Zielen stehen kann.²¹

¹⁸ Siehe z.B. *Kirchengast/Kromp-Kolb/Steininger/Stagl/Kirchner/Ambach/Grohs/Gutsohn/Peisker/Strunk* (2019): Referenzplan als Grundlage für einen wissenschaftlich fundierten und mit den Pariser Klimazielen in Einklang stehenden Nationalen Energie- und Klimaplan für Österreich (REF-NEKP).

¹⁹ *Stadt Graz* (2022): Klimawandelanpassung, 22.

²⁰ *Magistrat der Stadt Wien* (2022): Wiener Klimafahrplan, 122–129.

²¹ *Depietri* (2022): Planning for urban green infrastructure: addressing tradeoffs and synergies, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 54.

Die Zielkonflikte bestehen hierbei in ökologischer, sozio-ökonomischer, technischer und institutioneller Hinsicht (selbstverständlich gibt es umgekehrt auch eine Reihe von Synergien mit öffentlichen Aufgaben in anderen Bereichen).

Interessant hierbei ist, dass die technisch-planerischen Maßnahmen zur Klimawandelanpassung des öffentlichen Raums seit längerem ausgearbeitet und in den einzelnen politischen Strategien und Programmen verankert sind. So werden beispielsweise im Österreichischen Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030) vielfältige ‚Handlungsaufträge‘ festgelegt, die sich auf die genannten Zielsetzungen und Planungsgrundsätze beziehen.²²

Neben der Gestaltung des öffentlichen Raums verfügen die Gemeinden selbstverständlich auch über die Kompetenzen (und Instrumentarien) einer klimawandelangepassten Flächenwidmung (z.B. Vermeidung von Neuwidmungen in Gefahrenzonen, Rückwidmung von Brachen zur Schaffung von Grünräumen oder Innenentwicklung). Aus Sicht der Kompetenzverteilung ergibt sich die Umsetzungsverantwortung der kommunalen Planung in Bezug auf die Gestaltung des öffentlichen Raums. Die Raumplanung steht hierbei als Disziplin und Instrumentarium zur Umgestaltung von öffentlichen Verkehrs-, Grünraum- und Bauflächen im Mittelpunkt. Für die Anpassung an den Klimawandel sind darüber hinaus jedoch Kompetenzüberschneidungen relevant: So kann einerseits auch im öffentlichen Raum die Kompetenz für die Planung von Straßenflächen nicht nur bei der Gemeinde, sondern auch bei Land und Bund liegen. Für das Naturgefahrenmanagement können je nach Anlage und Bereich ebenfalls alle drei Gebietskörperschaftsebenen zuständig sein. Neben dieser vertikalen Verschränkung sind eine Reihe von Maßnahmen zur Klimawandelanpassung auch horizontal zu besorgen, etwa bei der Abwehr von Naturgefahren (interkommunale Zusammenarbeit), bei der Schaffung von durchgängigen Grünkorridoren oder beim Schutz des Grundwassers und von Wasserspeichern.

²² Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2021): Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2030) – Raum für Wandel, ÖROK.

b. Steuerungsinstrumente der Finanzordnung

Kommunale (lokale) Maßnahmen zur Klimawandelanpassung werden grundsätzlich von den Gemeinden selbst finanziert. Der Rückbau von Gemeindestraßen, Begrünungen oder verbesserte Beschattungen finden hauptsächlich im öffentlichen Raum statt und werden von den Gemeinden geplant, können jedoch wesentliche Wirkungen auch für andere Teile des öffentlichen Sektors entfalten. Beispielsweise kann eine Reduzierung der Spitztemperatur in Hitzeperioden die Anzahl hitzebedingter Erkrankungen (statistisch) reduzieren, was wiederum Ersparnisse für die Budgets der Sozialversicherungen erbringen kann.

Die Aufgabenerfüllung und -finanzierung der Klimawandelanpassung der Gemeinden kann daher nicht nur lokale Wirkungen (i.S. des Absenkens der Umgebungstemperatur) erbringen, sondern auch weiträumigere Effekte auf andere Ebenen des Staates entfalten (externe Effekte für andere Institutionen, räumliche Spillover-Effekte).

Im Hinblick auf die Klimawandelanpassung können jedoch diverse Planungs-, Umsetzungs- und Finanzierungsdefizite festgestellt werden, die sowohl die Aufgaben- als auch die Finanzordnung betreffen. Während vielfältige technische und strategische Konzepte vorliegen (z.B. ÖREK 2030), trifft die Finanzierung der Anpassungsmaßnahmen hauptsächlich die Gemeinden. Hierbei ist festzustellen, dass sich viele Maßnahmen für die Klimawandelanpassung zunächst im Re-Investitionszyklus der öffentlichen Infrastrukturen befinden. So kann z.B. Begrünung im Rahmen von ohnehin stattfindenden (Re-) Investitionen durch geänderte Planungen (z.B. bei der Sanierung einer Straße oder eines kommunalen Gebäudes) klimaresilient gestaltet werden. Dies ist teils ohne wesentlichen Zusatzaufwand möglich bzw. handelt es sich bei manchen dieser Investitionen auch um betriebswirtschaftlich rentable Ausgaben (z.B. bei der thermisch-energetischen Sanierung eines Gebäudes oder der Installierung von Photovoltaik-Anlagen). Für andere Maßnahmen, die einen entsprechenden längerfristigen Erhaltungsaufwand nach sich ziehen, ist jedoch auch ein erhöhter kommunaler Finanzbedarf gegeben.

Beispiele hierfür sind die notwendigen Pflegemaßnahmen bei durchgängiger Begrünung des Straßenraums oder zusätzliche Dach- und Fassadenbegrünungen. Möglichkeiten zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben bestehen durch Förderungen des Klima- und Energiefonds,²³ aber auch durch Vorkehrungen des FAG für eine langfristige und ausreichende Re-Finanzierung im kommunalen Gebührenhaushalt.²⁴ Nicht zu vergessen ist, dass Ausgaben für kommunale Investitionen durch die bestehenden Fiskalziele des ÖStP beschränkt sind.

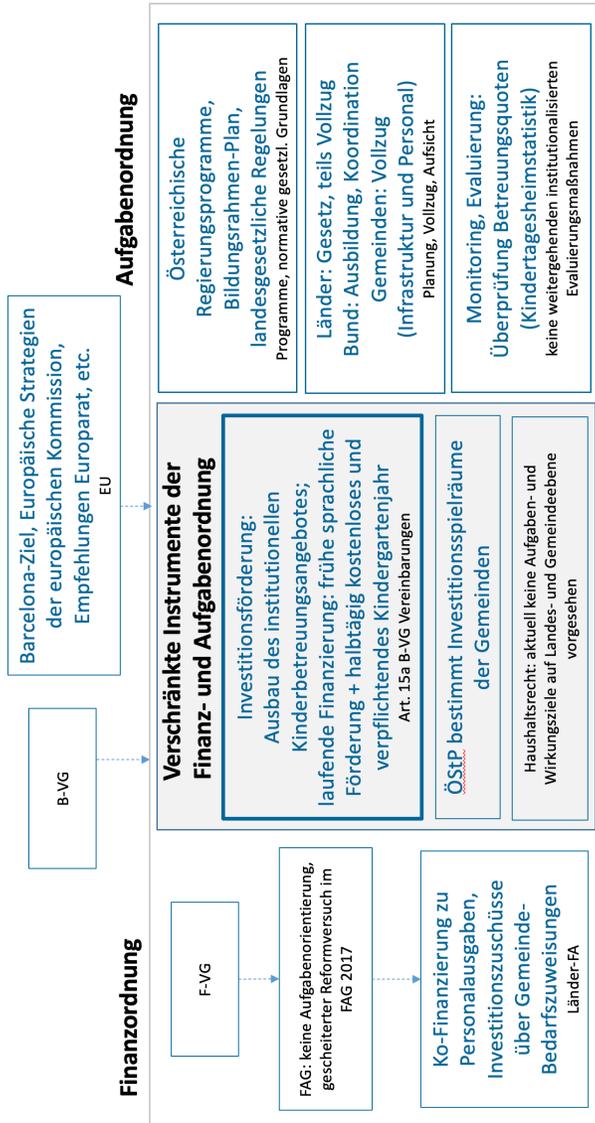
4 Elementarpädagogik

Zentrales Steuerungsinstrument im Bereich der Elementarpädagogik sind die Art. 15a-Vereinbarungen zum Ausbau der Betreuungsangebote, welche jedoch auch einen Teil der laufenden Ausgaben in diesem Bereich decken. Dies ist auch Ergebnis dessen, dass es im Rahmen der FAG-Regelungen nicht möglich ist, auf die gestiegenen Anforderungen auf Gemeindeebene zu reagieren. Im Folgenden werden die einzelnen Instrumente und ihr Zusammenwirken ausgeführt.

²³ *Kommunalkredit Public Consulting (KPC)* (2022). Umweltförderungen für Gemeinden, www.umweltfoerderung.at/gemeinden.html (6. Oktober 2022). Klima- und Energiefonds (KEF) (2022), Ausschreibungen und Förderprogramme für Gemeinden, www.klimafonds.gv.at/ausschreibungen/#gemeinden (6. Oktober 2022).

²⁴ *Getzner/Köhler/Krisch/Plank* (2018), Vergleich europäischer Systeme der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Informationen zur Umweltpolitik 197 (hrsg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien).

Abbildung 2: Bestehende Finanz- und Aufgabenordnung in der Elementarpädagogik



Quelle: eigene Abbildung 2022.

a. **Aufgabenbezogene Zielvorgaben und Steuerungsinstrumente**

Zielvorgaben zur Elementarpädagogik finden sich in verschiedenen europäischen Strategien (Abbildung 2). Das Barcelona-Ziel betrifft zu erreichende Betreuungsquoten. Ergänzend dazu sind etwa die Europäische Strategie für Pflege und Betreuung 2022 der Europäischen Kommission²⁵ und die Entschließung des Europäischen Rates 2021 für einen neuen strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung²⁶ beachtenswert. Auf nationaler Ebene finden sich auf Bundesebene regelmäßig Zielvorgaben in den Regierungsprogrammen sowie in den entsprechenden Vereinbarungen auf Landesebene (z.B. Regierungsvereinbarungen, Landesbudgets).

Aufgrund der gegebenen Kompetenzlage nur schwach ausgeprägt sind bundesweite Steuerungsinstrumente. Mit dem BildungsRahmenPlan²⁷ wurde 2009 ein länderübergreifender Rahmen festgelegt. Die gesetzlichen Grundlagen der Aufgabenordnung, aber auch finanzielle Unterstützungen der Gemeinden, werden auf Landesebene durch entsprechende Kindertagesheimgesetze geschaffen.

Um bundesweit den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen voranzutreiben, wurde 2008 die erste Art. 15a-Vereinbarung abgeschlossen. Im Weiteren folgten Regelungen zur frühen sprachlichen Förderung (ebenfalls seit 2008) und zum halbtägig kostenlosen und verpflichtenden Kindergartenjahr (seit 2009).²⁸

²⁵ *Europäische Kommission* (2022): Europäische Strategie für Pflege und Betreuung.

²⁶ *Europäischer Rat* (2021): Entschließung des Rates zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung mit Blick auf den europäischen Bildungsraum und darüber hinaus (2021–2030).

²⁷ *Bundesministerium Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF)* (2009): Bundesländerübergreifender BildungsRahmenPlan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich, Endfassung.

²⁸ Nähere Ausführungen zu den Art. 15a-Vereinbarungen siehe *Mitterer/Hochholdinger/Seisenbacher* (2022): Fact Sheets Elementare Bildung. Grundlagen und Finanzierung, 12 f.

b. Steuerungsinstrumente in der Finanzordnung

Ausgaben zur Elementarpädagogik fallen auf allen drei Gebietskörperschaftsebenen an. Der Bund stellt über die Art. 15a-Vereinbarungen Mittel an die Länder zur Verfügung, welche diese wiederum an die Gemeinden und an andere Träger weiterleiten. Die Länder tragen mit Zuschüssen für Personalausgaben und für die Infrastruktur zur Finanzierung bei.²⁹

Die Finanzierungsverantwortung kommt primär den Gemeinden zu, welche als Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen auftreten. Die Verantwortung umfasst dabei sowohl die öffentlichen Einrichtungen als auch teilweise Einrichtungen privater Träger. Über 80 Prozent³⁰ der Ausgaben im Kinderbetreuungsbereich fallen dadurch bei den Gemeinden und der Stadt Wien an. Zwei Drittel der Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) werden von den Gemeinden aus dem allgemeinen Gemeindebudget bezahlt, nur ein Drittel kann durch Transfers von Bund und Ländern bzw. durch Elternbeiträge gedeckt werden.³¹

Die Basisfinanzierung erfolgt somit über die Gemeindemittel gemäß FAG (und ergänzende Regelungen). Dies wird noch dadurch verstärkt, dass sich der Finanzierungsbedarf, welcher durch die Gemeinden zu leisten ist, seit dem Beginn der Art. 15a-Vereinbarungen mehr als verdoppelt hat: Dieser erhöhte sich nominell – als Konsequenz aus dem kontinuierlichen Ausbau der Angebote – von 2007 bis 2019 von 676 Mio. Euro auf 1.613 Mio. Euro (+139 Prozent).³²

Im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde daher eine aufgabenorientierte Verteilung eines Teils der Ertragsanteile angedacht, um die Finanzierung durch Gemeinden mit bereits

²⁹ Ausgenommen davon ist Niederösterreich, da das pädagogische Personal vom Land (nur in den Landeskindergärten) bereitgestellt wird.

³⁰ Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen gemäß Bildungsausgabenstatistik 2019.

³¹ Auswertung auf Basis *Statistik Austria*, Gemeindefinanzstatistik 2019/2020.

³² *Mitterer et al.* (2022): Fact Sheets Elementare Bildung, 32 f.

gut ausgebauten Kinderbetreuungsangeboten abzusichern. Wie oben bereits erwähnt, ist dieser Versuch gescheitert.

c. Verknüpfung von Finanz- und Aufgabenordnung

Mit den Art. 15a-Vereinbarungen finden sich Regelungen, welche die Finanzordnung und Aufgabenregelung verschränken. Es fehlt jedoch eine Gesamtbetrachtung der Finanzierung der elementaren Bildungseinrichtungen auf Gemeindeebene. Denn in den Art. 15a-Vereinbarungen stehen die durch den Bund bereitgestellten Mittel nicht in Bezug zu den Ausgabenentwicklungen der Gemeinden. Auch die von den Ländern bereitgestellten Ko-Finanzierungen stehen in keinem Verhältnis zum kontinuierlich steigenden Finanzierungsbedarf der Gemeinden.

Das FAG zeigt weder eine Anpassungsfähigkeit hinsichtlich der gestiegenen (strukturellen) Ausgabendynamik noch hinsichtlich der Differenzierungen auf Gemeindeebene. So müssen Gemeinden mit bereits gut ausgebauten Kinderbetreuungsangeboten deutlich höhere Mittel einsetzen als Gemeinden mit wenig Angebot, obwohl sie aus dem FAG dieselbe Basisfinanzierung erhalten. Weiters zeigt sich, dass die Art. 15a-Vereinbarung über eine programmatische Förderung hinausgeht und auch verstärkt Elemente einer laufenden Finanzierung aufweist (v.a. Gratis-Kindergarten, Sprachförderung).

Insgesamt würde es daher aufeinander abgestimmter Instrumente bedürfen, um einerseits die Sicherstellung des laufenden Betriebes durch die Gemeinden zu gewährleisten und andererseits den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote voranzutreiben, wobei auch in der Aufgabenordnung vielfach Defizite deutlich werden (z.B. fehlende Leistungs- und Wirkungsdaten, Mängel in der bundesweiten Vereinheitlichung, unzureichende regelmäßige Überprüfung der Knüpfung der Finanzströme an die Aufgabenerfordernisse).

5 **Ansatzpunkte zu Reformen der Finanzordnung aus der Steuerungsperspektive**

Die bestehende statische Finanzordnung ist hierarchisch und damit „vertikal“ orientiert. Dies ergibt sich aus der inhaltlich dominierenden Regelung der Kompetenz für die Steuergesetzgebung und deren Vollziehung in der Bundesverfassung. Eine Anpassung aus der Steuerungsperspektive – weil die Finanzordnung zur Aufgabenfinanzierung und damit zur Umsetzung der jeweils politisch determinierten Ziele dient – hat in der Praxis keine Umsetzung gefunden.

Aufgrund dieser Inflexibilität gegenüber Änderungen von Aufgaben und dem damit verbundenen Finanzierungsbedarf sind in der Praxis mehrfach Instrumente entstanden, welche die Finanz- und Aufgabenordnung verknüpfen (sollen). Wie die zuvor ausgeführten Beispiele gezeigt haben, besteht jedoch keine strukturierte Vorgehensweise. Es finden sich programmatische Art. 15a-Vereinbarungen, die über ein Jahrzehnt hinausreichen und – wie das Beispiel der Elementarbildung zeigt – die Basisfinanzierung auf der Ebene der Gemeinden jedoch nicht absichern. Es finden sich komplexe Vereinbarungen zur Finanzierung von Materien wie die Spitalsfinanzierung, die nicht nur alle drei Gebietskörperschaften, sondern auch Parafisci (wie die Sozialversicherung) betreffen und ein Muster an Intransparenz, Evaluierungsresistenz und unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten sind. Im Bereich Klimaschutz und -wandelanpassung fehlen wiederum Steuerungsinstrumente für eine koordinierte Aufgabenerfüllung und -finanzierung weitgehend.

Die in Österreich bestehende ausgeprägte gemeinschaftliche Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung bringt zwar Vorteile, da neben einheitlichen Grundleistungen und Grundsätzen der Umsetzung auch regionale und/oder kommunale Gegebenheiten berücksichtigt werden können. Allerdings werden drei bedeutende Steuerungsgrundsätze verletzt – nämlich jener der Ergebnisverantwortlichkeit (Accountability), jener der Äquivalenz (bestmögliche Übereinstimmung von Nutzer:innen und Zahler:innen) sowie jener der Transparenz.

Im Folgenden werden – als Schlussfolgerungen unserer Betrachtungen – Vorschläge für mögliche Ansatzpunkte genannt, wie die notwendige Verschränkung zwischen Finanzordnung und der Aufgabenerfüllung verbessert werden könnte. Einerseits erscheint es notwendig, bereits in der Finanzverfassung die Basis für den Aufgabenbezug zu verbessern, andererseits die Finanzordnung per se anzupassen.

Reformen im Rahmen der Finanzordnung

a. Mögliche Änderungen der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs

Aus demokratiepolitischer und aus ökonomischer Sicht erscheint eine stärker ausgeprägte Differenzierung zwischen eigenen Aufgaben der einzelnen Gebietskörperschaften und gemeinschaftlicher Aufgabenerledigung in der Finanzierung und hinsichtlich der Steuerung erwägenswert. Diese könnte mit der Gliederung der Abgaben in § 6 F-VG entsprechend verknüpft werden.

Eigene Abgaben von Bund, Ländern und Gemeinden sollten wenigstens zur Finanzierung der jeweils eigenen Aufgaben dienen. Gemeinschaftliche Aufgaben, die eher auf jeweils zwei staatliche Ebenen zu beschränken wären, könnten vorrangig mit dem Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, also aus Anteilen des Steuerverbundes und/oder aus Zuschlagsabgaben finanziert werden. Jedenfalls erscheint die Regelung von § 3 Abs. 2 F-VG (Berechtigung der Länder zur Erhebung einer Umlage der Gemeinden zur Finanzierung von Landesaufgaben) keinesfalls mehr angebracht, wenn es um eine partnerschaftliche Erledigung und Finanzierung von Aufgaben geht.

Da die Möglichkeiten der eigenen Abgaben der Gemeinden aus wirtschaftspolitischer Sicht beschränkt sind, wäre im F-VG oder in den bundes- und landesgesetzlich geregelten Finanzausgleichen auch ein Bezug zu gemeinsamer horizontaler Erbringung einzelner Gemeindeaufgaben zweckmäßig. Dies bezöge sich insbesondere auf Aufgaben, welche im

engeren Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge mit Nutzen- (und Lasten-) Spillovers zwischen Gemeinden bestehen; beispielsweise Kindergärten, Primärschulen, Behindertenhilfe, Veranstaltungssäle, Feuerwehren, Hallenbäder, Bau- und Recyclinghöfe, lokale Verkehrslösungen, Raumordnung.³³ Die Spillovers würden internalisiert, und dazu könnten auch horizontal abgestimmte Lenkungsabgaben der Gemeinden und Gebühren vorgesehen werden. Kommunale Steuern sollten über eine beschränkte Regelungs- und eine gegenüber heute erweiterte Ertrags- hoheit eine angemessene eigene Finanzierung der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung erlauben.

Ähnliches gilt auch für die Ebene der Länder, z.B. hinsichtlich der Bezirksverwaltungen, des Naturschutzes und der Verkehrsverbände. Es gilt, die Entscheidungs- und Ergebnisverantwortung der subzentralen Einheiten hinsichtlich der Einnahmen- und Ausgabengestaltung signifikant zu erhöhen.

Die Ordnung und/oder Verschränkung von bestehenden Aufgaben oder neuen Aufgaben und Prioritäten sowie der Mittelaufbringung wären zu flexibilisieren. Damit könnten etwa auftretende Asymmetrien zwischen verfügbaren Einnahmen und strukturell notwendigen Aufgaben und Ausgaben möglichst frühzeitig korrigiert werden. Dafür wären Mitwirkungsmöglichkeiten aller jeweils Beteiligten, Transparenz- und Evaluierungspflichten sowie Sanktionen grundsätzlich im F-VG zu verankern. Dafür müssten – in erweiterten Regelungen des § 4 sowie von § 8 Abs. 2 F-VG 1948 – durch periodische Untersuchungen und/oder durch Einbeziehen von Expert:innen identifizierte Änderungen in der Aufgaben- oder Abgabenteilung ermöglicht werden.

³³ Ein guter Teil der kommunalen Infrastruktur ist bereits regional in Wasser-/Abwasser-Verbänden organisiert.

b. Sichern der Aufgabenorientierung bei der Verteilung der Steuerquellen und der Mittel aus dem Steuerverbund

Im FAG und in einem neu zu regelnden landesgesetzlichen Ressourcen- und Lastenausgleich müsste im Fall der Reorganisation von Aufgaben oder bei zusätzlichen Aufgaben bzw. bei strukturell steigenden Ausgaben eine Erweiterung der eigenen Abgaben von Ländern und Gemeinden angestrebt werden. Daneben gilt es, auch stärker an der Wirkung orientierte Verteilungsschlüssel für die Mittel aus dem Steuerverbund vorzusehen. Das bedeutet zum einen eine Aktualisierung der Grundsteuer, Reduzierung der Befreiungen bei der Kommunalsteuer, Einführen von Versiegelungs- und Baulandsteuern sowie von verkehrsbezogenen Abgaben. Zum anderen erscheint es sinnvoll, die Mittelverteilung aus Verbundsteuern auf Basis der intendierten Wirkungen der jeweiligen Aufgabe über Fallpauschalen oder Abgeltungen für Leistungsangebote oder Versorgungsgrade zu regeln.

Ein weiterer Vorschlag in diesem Zusammenhang bestünde darin, den Vollzug der Elementarpädagogie ausschließlich den Gemeinden zu übertragen. Die Finanzierung für den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze kann sodann über angebotsorientierte pauschale Zuschüsse pro Gruppe aus Bundes- oder Landesmitteln und über erweiterte Erträge aus der Kommunalsteuer erfolgen. Die Finanzierung des Gratis-Kindergartens wäre über die Basisfinanzierung der Gemeinden aus dem Steuerverbund und den eigenen Abgaben zu leisten.

Evaluierungen könnten zur Weiterentwicklung dieser Instrumente dienen. Transparenz von Leistungsqualitäten und -quantitäten, von erreichten Wirkungen und den jeweils erzielten Einnahmen, Steuersätzen, Gebühren bzw. Fallpauschalen wären für die Steuerung der Leistungen essentiell. Somit zeigt der vorliegende Beitrag Beispiele für die in vielfacher Hinsicht notwendigen Änderungen in der Finanz- als auch in der Aufgabenordnung und vor allem die gebotene Verschränkung dieser beiden Bereiche in der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf.

Finanzausgleich und Verhandlungen allgemein sowie Vorschläge für Reformen von einem Praktiker

Von Dr. Egon Mohr*

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 220.

Da ich während 26 Jahren als Beamter für die finanzausgleichsrechtlichen Fragen zuständig war und von 1990 bis 2016 an den Verhandlungen zu sechs Finanzausgleichsgesetzen teilnehmen durfte, wurde ich gebeten, meine langjährigen Erfahrungen für einen größeren Personenkreis schriftlich wiederzugeben. Ich möchte dabei nicht belehrend oder besserwissend wirken. Dennoch lässt es sich nicht vermeiden, dass bei der Schilderung meiner persönlichen Erfahrungen Wertungen und Empfehlungen von mir einfließen.

I. Finanzausgleich allgemein

1 Der Finanzausgleich ist in Österreich traditionell dreistufig.

In Deutschland ist der Finanzausgleich hingegen in wesentlichen Bereichen zweistufig. Die Dreistufigkeit wertet die Städte (Österreichischer Städtebund) und Gemeinden (Österreichischer Gemeindebund) auf und macht sie von den Bundesländern unabhängiger. Dies ist ein Vorteil für die Städte und Gemeinden einerseits und die Bundesländer andererseits.

2 Eine sehr wesentliche Frage ist, ob der Finanzausgleich eher zentralistisch oder eher föderalistisch ist.

Der österreichische Finanzausgleich ist wie allgemein anerkannt sehr zentralistisch. Nicht überraschen wird, dass ich als Landesvertreter für einen eher föderalistischen Finanzausgleich bin und in einigen Bereichen mehr Länderautonomie als Vorteil sehe. Bei der Abgabenautonomie sind mehrere Kriterien zu prüfen (z.B. die Eignung für eine Verländerung, die Mehrbelastungen für die Abgabepflichtigen, die Erschwernisse bei der Vollziehung, die Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder usw.), weshalb eine Verländerung oft nicht zweckmäßig ist. Dies hat sich auch bei den Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2017 gezeigt, wo lediglich der Wohnbauförderungsbeitrag verändert wurde. Meines Erachtens sollte diese Übertragung in die Länderzustän-

digkeit evaluiert werden, bevor weitere Abgaben verländert werden. Es sollen die Vor- und Nachteile für alle Beteiligten genau abgewogen werden.

3 Soll der Finanzausgleich möglichst einfach oder sehr detailliert sein?

Öfters kommt der Ruf nach einfach. Einfach heißt für mich, dass auf sehr ins Detail gehende Regelungen verzichtet wird. Es werden nicht sehr viele kleinere Beträge mit vielen komplizierten Verteilungsschlüsseln den Ländern und den Gemeinden zugeteilt, sondern wenige, dafür aber große Beträge mit wenigen und einfachen Aufteilungsschlüsseln verteilt. Die Länder können damit gut leben, allerdings ist durch das Zusammenfassen mehrerer Finanzströme zu einem einzigen Finanzstrom die Transparenz nicht mehr gegeben, wie sie öfters von der Wissenschaft gefordert wird.

4 Soll die Verteilung der Finanzmittel in großen Beträgen oder in vielen kleineren Beträgen aufgabenorientiert erfolgen?

Bei den Verhandlungen zum FAG 2017 stand die Diskussion über eine aufgabenorientierte Verteilung der Finanzmittel besonders im Vordergrund. Die aufgabenorientierte Verteilung sollte wie einvernehmlich festgelegt bei der Elementarpädagogik (Kinderbetreuung und Pflichtschulen) in folgenden Jahren kommen, wurde allerdings bis heute nicht erreicht. Daraus ist ersichtlich, dass die aufgabenorientierte Verteilung nicht einfach ist und andererseits die betroffenen Finanzausgleichspartner nicht so sehr dafür sind. Die aufgabenorientierte Verteilung schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten der empfangenden Gebietskörperschaft stark ein, weil sie zum Ansatz führt, „was muss ich alles tun, damit ich die Förderung im höchstmöglichen Ausmaß bekomme?“ Dieses Verteilungsmodell bedeutet auch ein Misstrauen gegenüber den Ländern und den Gemeinden, da sie nichts von diesen Finanzmitteln für andere Zwecke verwenden dürfen, obwohl dort der Bedarf eventuell

noch größer ist. Es soll jede Gebietskörperschaft selbst und autonom entscheiden können, wo der Bedarf am größten ist und sie als erstes handelt. Dies kann regional unterschiedlich sein oder es können einzelne Gebietskörperschaften die betreffenden Aufgaben schon übererfüllt haben. Gewisse Qualitätsstandards können unabhängig davon vorgegeben und kontrolliert werden, damit österreichweit einheitliche Standards gegeben sind.

5 Sollen es frei verfügbare Mittel sein oder sollen sie starren Zweckbindungen unterliegen?

Strenge Zweckbindungen bringen ein Misstrauen gegenüber der empfangenden Gebietskörperschaft zum Ausdruck. Zweckbindungen schränken die Gestaltungsfreiheit ein. Es ist auch möglich, dass mehr zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen, als für den vorgegebenen Zweck benötigt werden, weil beispielsweise schon große Vorleistungen erbracht wurden. In einem solchen Falle wird nicht gespart, sondern es werden Investitionen getätigt, die nicht ausreichend zweckmäßig sind, nur um die zweckgebundenen Mittel auszuschöpfen und allfällige künftige Kürzungen zu vermeiden.

6 Der Finanzausgleich sollte ausreichend krisenfest und resilient sein.

Mit diesen Fragen befasste sich im Juni 2021 die Impulskonferenz „Krisenfester Finanzausgleich“ und der Tagungsband dazu. Aus meiner Sicht ist der Finanzausgleich für alle drei Gebietskörperschaftsebenen ausreichend krisenfest. Krisen, die zu Mindereinnahmen und/oder zu Mehrausgaben führen, dürfen für alle Gebietskörperschaften spürbar sein und zu Sparzwängen führen, da dies das Verständnis für Krisen erhöht und zu einem Durchprüfen aller Budgetpositionen führt und Sparmaßnahmen bei lieb gewordenen Maßnahmen ermöglicht. Es ist dadurch ein gleich ausgerichtetes und harmonisches Agieren aller Gebietskörperschaften gewährleistet, wie es Art. 13 B-VG fordert. Es wäre merkwürdig und nicht sinnvoll, wenn eine Gebietskörperschaftsebene von

der Krise nicht betroffen wäre und sich konträr zu den anderen Gebietskörperschaftsebenen verhalten könnte.

7 Gleichzeitiges Außerkrafttreten aller finanzausgleichsrechtlichen Regelungen oder zeitlich aufgeteiltes und versetztes Außerkrafttreten der finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen ist eine strategische Systemfrage.

Das gleichzeitige Außerkrafttreten hat gewisse Vorteile. Es wird ein größeres Volumen verhandelt und es besteht die Möglichkeit, viele Einzelmaßnahmen in einem Gesamtpaket abzuschließen. Es wird dadurch auch leichter möglich, zu einem insgesamt einvernehmlichen Abschluss zu kommen. Es kann dadurch vermieden werden, dass faktisch permanent Finanzausgleichsverhandlungen stattfinden. Permanente Finanzausgleichsverhandlungen führen nicht unbedingt zu sachgerechteren und besseren Ergebnissen, obwohl Auswirkungen von früheren Verhandlungsergebnissen und zwischenzeitliche Veränderungen berücksichtigt werden könnten. Es könnten Fehlentscheidungen oder falsche Annahmen schneller korrigiert werden, vorausgesetzt es sind alle Finanzausgleichspartner dazu bereit.

8 Eine sehr entscheidende Frage ist die Rechtsform der finanzausgleichsrechtlichen Regelungen.

Das Finanzausgleichsgesetz ist üblicherweise ein einfaches Bundesgesetz ohne Verordnungsermächtigungen, das das Finanzausgleichspaktum umsetzt. Das gibt für die beiden anderen Gebietskörperschaftsebenen, nämlich Länder und Gemeinden, mehr Sicherheit. Daneben gibt es Maßnahmen mit großen Finanzvolumen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen und in Form einer zeitlich befristeten Art. 15a B-VG-Vereinbarung (z.B. Krankenanstalten-Finanzierung, Pflege usw.) abgeschlossen werden. Diese Form bietet den Ländern noch mehr Sicherheit. Auf Grund des Ermächtigungsgesetzes sind der Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt als Vereinbarung mit Beteiligung der Gemeinden vertreten durch den Österreichischen Städtebund und

den Österreichischen Gemeindebund abgeschlossen worden. Mit entsprechender Anpassung des Ermächtigungsgesetzes wäre diese Form der Vereinbarung auch für finanzausgleichsrechtliche Regelungen denkbar, die Zuständigkeiten der Länder und Gemeinden betreffen. Diese Form entspräche am besten dem dreistufigen Finanzausgleich und brächte den drei Gebietskörperschaftsebenen die gleiche Sicherheit. Die zeitliche Befristung allgemein ist erforderlich, weil sich im Laufe der Zeit vereinbarte Angelegenheiten und deren Finanzierung deutlich verschieben können. Für wieviel Jahre ein Abschluss zweckmäßig ist, lässt sich nicht generell sagen, da die Laufzeit von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen abhängig ist. Auch bei einem Blick zurück bis 1945 lässt sich kein einheitlicher Erfahrungswert feststellen. Zu meiner Amtszeit hat man noch darauf geachtet, dass künftige Finanzausgleichsverhandlungen nicht mit regulären Nationalratswahlen zusammenfallen, da es ansonsten passieren kann, dass der Finanzausgleich mit Personen oder Vertretern von politischen Parteien verhandelt wird, die beim Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs nicht mehr im Amt sind.

9 Für die Verhandlungen eines neuen Finanzausgleichs ist wichtig, dass alle Verhandlungspartner gleiche oder zumindest ähnliche Verhandlungspositionen haben.

Es darf nicht eine Gebietskörperschaftsebene unter einem besonderen zeitlichen oder finanziellen Druck des Abschlusses stehen, während eine andere Gebietskörperschaftsebene überhaupt keinen Druck hat und allein durch Zögern die andere Gebietskörperschaftsebene in einen immensen Verhandlungs- und Zustimmungsdruk bringt. Diese Forderung der Länder ist mit dem geltenden Finanzausgleichsprovisorium umgesetzt worden.

10 Während der Geltungsdauer des Finanzausgleichs sollten die Verhandlungspositionen der Finanzausgleichspartner gleich sein.

Dies ist durch die sogenannte Schutzklausel für die Länder und Gemeinden nicht gegeben. Daher kommt immer wieder die Forderung nach Verbesserung der Schutzklausel. Ein teilweiser Ersatz dafür ist der Konsultationsmechanismus, der eine wesentliche Stärkung der Länder und Gemeinden brachte. Um seine Wirkung nicht abzustumpfen, sollte nur sehr zurückhaltend davon Gebrauch gemacht werden.

11 Nach Möglichkeit vermieden werden sollten Entscheidungen durch Höchstgerichte in finanzausgleichsrechtlichen Fragen.

Nach meinen Erfahrungen geschah dies insbesondere dann, wenn keine einvernehmliche Lösung auf politischer Ebene erreicht werden konnte, z.B. beim sogenannten Wiener Randgemeindegemeinschaftsschlüssel, beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel und beim Wohnbauförderungszweckzuschuss. Die Höchstgerichte sollten nicht an Stelle von politischen Gremien politische Fragen entscheiden müssen. Bei der Entscheidung von juristischen Fragen kann es eine Hilfe sein, die aber nur selten in Anspruch genommen werden soll. In Deutschland werden die Höchstgerichte vermehrt mit Fragen des Finanzausgleichs konfrontiert, meistens aus Gründen, weil sich die politischen Gremien nicht einigen können.

II. Finanzausgleichsverhandlungen allgemein

Da ich im Laufe von 26 Jahren bei sehr vielen Verhandlungen auch in sehr kleinem Kreise dabei war, kann ich hier auf einen großen Erfahrungsschatz zurückgreifen. Einzelne Erlebnisse wirken vermutlich anekdotenhaft, haben sich aber so zugetragen.

1 Eine gute Aufbereitung der Unterlagen und der Zahlen und die zeitgerechte Zurverfügungstellung an alle Verhandlungspartner ist eine wichtige Voraussetzung für einen sachgerechten und von allen akzeptierten Finanzausgleich. Dies war in der Vergangenheit nicht immer der Fall, unangenehm waren komplexe Tischvorlagen mit wenigen mündlichen Erklärungen oder nicht einmal Tischvorlagen. Insbesondere dann, wenn man die anderen Partner überrumpeln wollte, griff man zu dieser Methode. In den meisten Fällen hatten die Vertreter des Bundes hier einen Informationsvorsprung, der ausgenutzt wurde. Dies hat sich bei den letzten Finanzausgleichsverhandlungen gebessert, in dem die umfangreichen Unterlagen fristgerecht zur Verfügung gestellt oder übermittelt wurden.

2 Insbesondere bei Verhandlungen, wo es um so große Finanzvolumen geht, sollten alle Verhandlungspartner gut vorbereitet sein. Dies setzt voraus, dass alle Verhandlungspartner die zur Verfügung gestellten Unterlagen genau angesehen haben. Ich war öfters überrascht, wie schlecht vorbereitet manche Verhandlungspartner zu solchen entscheidenden Verhandlungen gekommen sind und sich auf gut vorbereitete Vertreter anderer Länder verlassen haben. Dies birgt die Gefahr, dass man von Verhandlungspartnern der Gegenseite über den Tisch gezogen wird und dies nicht sofort merkt.

3 Es sollen faire Verhandlungen stattfinden, wobei dies wesentlich vom Vorsitzenden, meist der/die Bundesminister/in für Finanzen, abhängt. Dies beginnt schon bei einer fairen Vorsitzführung. Wenn auf Überrumpelungstaktik gesetzt wird, darf man sich nicht wundern, dass das Misstrauen der anderen Verhandlungsteilnehmer immer größer wird und die Taktik nicht aufgeht. Es gibt viele Maßnahmen im „Soft-Bereich“, deren Wirkungen nicht unterschätzt werden dürfen. Ich habe einmal Verhandlungen am Aschermittwoch von 9.30 Uhr bis 21.30 Uhr ohne Pause erlebt. Hier wurde kalkuliert, dass nicht alle Verhandlungsteilnehmer gut ausgeschlafen sind und in Folge dessen Konzentrationsprobleme haben und so ein Abschluss erleichtert wird. Es kam dann

jedoch an diesem Aschermittwoch zu keinem endgültigen Abschluss, es wurden allerdings verschiedene Teilbereiche fixiert.

4 In der weiter zurückliegenden Vergangenheit war ein durchgängiges Prinzip, dass die am Vortag fixierten Einigungen am nächsten Tag von niemandem wieder aufgemacht werden konnten, weil der betreffende Verhandlungspartner über die Nacht klüger geworden ist und erkannt hat, dass die Regelung oder die Aufteilung, der er gestern zugestimmt hat, für die eigene Gebietskörperschaft nicht vorteilhaft ist. Gerechtfertigt wurde dies damit, dass dies der Beschleunigung der Verhandlungen dient, faktisch hatte es der Absicherung der Überrumpelung gedient.

5 Ein wichtiger politischer Partner hatte immer einen fixen Sitzplatz in der Mitte unmittelbar vor dem Vorsitzenden. Ein sehr guter Sitzplatz bei den Verhandlungen war von strategischem Vorteil, weshalb es günstig war, früh genug zu den Verhandlungen zu kommen, damit man noch einen guten Sitzplatz erhielt und bei den Wortmeldungen nicht (zufällig) übersehen wurde.

6 Ein sehr junger Finanzminister wollte die Finanzausgleichsverhandlungen im Stehen durchführen. Dem lag vermutlich die Überlegung zugrunde, dass einigen Verhandlungsteilnehmern nach längerer Dauer die Füße schmerzen und dies die Kompromissbereitschaft erhöht und so zur Beschleunigung der Verhandlungen beiträgt. Diese Art der Verhandlungsführung wurde nicht akzeptiert, und es wurde wieder zur ursprünglichen Form im Sitzen zurückgekehrt.

7 Es gab auch die Möglichkeit, dass die Verhandlungen unterbrochen wurden und nur ein ganz kleiner Personenkreis im Zimmer des Finanzministers versuchte, zu einem Kompromiss zu kommen. Anschließend wurde der großen Runde der Kompromissvorschlag vorgestellt und um Zustimmung dazu gebeten. Eventuell wurde auch noch der Druck auf diejenigen erhöht, die nicht zustimmen wollten. Sind sie trotzdem hart bei ihrem Nein geblieben und hatten sie gute Argumen-

te auf ihrer Seite, so haben sie öfters als „Zuckerl“ eine kleine Zugabe erhalten. Als Beweise dafür könnte man die zahlreichen Vorwegmittel bei der Krankenanstalten-Finanzierung anführen. Es konnte auch passieren, dass für den Fall, dass die Neinsager den Bogen überspannt haben, plötzlich das ursprüngliche Verständnis einiger anderer Verhandlungspartner in eine sehr konsequente Ablehnung umgeschlagen hat und für die Neinsager überhaupt nichts Zusätzliches erreicht wurde.

8 Da die Länder zu Neunt sind, war es besonders wichtig, dass sich die Länder vor jedem Verhandlungstermin intern abgestimmt haben und nur mit „einer Zunge“ gesprochen haben. Es galt als ungeschriebene Regel, dass die erste Wortmeldung nach dem Vorsitzenden vom Vertreter des vorsitzführenden Landes kam. Brandgefährlich wurde es, wenn ein oder gar mehrere Länder von dieser einheitlichen Linie ausgeschert sind und die Vertreter des Bundes dies sofort ausgenutzt haben und die Länder gegen einander ausgespielt haben.

9 Bei der länderinternen Besprechung über die Aufteilung auf die einzelnen Länder war ab und zu auch die Taktik, dass argumentiert wurde, zuerst müssen wir den Bären haben, bevor wir uns über die Aufteilung seines Felles unterhalten können. Am Ende der gemeinsamen Verhandlungen musste plötzlich alles sehr schnell gehen und es wurde festgestellt, jetzt haben wir für dieses Thema leider keine Zeit mehr, aber bei den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen werden wir uns ausgiebig mit diesem Thema befassen. Dies war ein sehr schönes Vertrösten, das allerdings auf Dauer nicht funktionierte. Es war daher für mich nicht verwunderlich, dass bei den letzten Finanzausgleichsverhandlungen der länderinterne Finanzausgleich schon von Beginn an viel Platz einnahm und viel Energie kostete.

10 Für einen guten Verhandlungserfolg ist auch wichtig, dass man die eigenen Stärken und die eigene Verhandlungsposition richtig einschätzt. Sollten diese irrtümlich zu hoch eingeschätzt werden, so kann es zu einer sehr unangenehmen Überraschung kommen. Um dies zu vermeiden, muss man sich rechtzeitig um gleichgesinnte Partner be-

mühen. Hier war die Achse Länder und Gemeinde- und Städtebund besonders wichtig. Aus diesem Grund gab es öfters ein „Zuckerl“ (Geschenk) von den Ländern an die Gemeinden und Städte für die gegenseitige Unterstützung. Von Bundesseite wurde natürlich immer wieder versucht, Länder und Gemeinden und Städte gegeneinander auszuspielen, was einen Verhandlungserfolg für den Bund sehr erleichtert hätte.

11 Insbesondere wenn es um einen Kompromiss geht, muss man die eigenen Spielräume¹ und die absolute Schmerzgrenze gut kennen, damit man genau weiß, wie weit man bei einem Kompromiss gehen kann. Wenn man dies nicht weiß, kann sich ein ausverhandelter Kompromiss im Nachhinein als äußerst unangenehm und schwer umzusetzen herausstellen. Auch in diesen Fragen ist eine gute Vorbereitung aller Verhandlungsteilnehmer von großem Vorteil, weil man sich nicht auf die Aussagen der Vertreter anderer Länder verlassen kann.

12 Ultimative Strategien, wie z.B. Androhung von Blockade oder Erpressungsversuche, sollten nur im Notfall und bei entsprechender Handlungsfähigkeit eingesetzt werden,² weshalb davon nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht werden soll. Peinlich ist es, wenn sich eine angedrohte Maßnahme als nicht umsetzbar herausstellt.

13 Es sollte bei allen Verhandlungspartnern der Wille vorhanden sein, zu einem positiven Abschluss zu kommen, und nicht nur destruktives Verhalten. Hier sind parteipolitische Strategien und Taktiken im Interesse des Gesamtwohles hintanzustellen. Einer meiner Chefs hat immer gesagt und auch danach gehandelt, „wenn es ums Geld geht, bin ich (parteipolitisch) farbenblind“. Dies war besonders dann erforderlich, wenn der/die Finanzminister/in und der betreffende Vertreter des Landes der gleichen politischen Partei angehört haben. Zum Wohle der Gebietskörperschaften müssen immer Landes- oder Gemeindeinteressen vor Parteiinteressen gehen.

¹ Sausgruber, Verdichtete Erinnerungen Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften (2020) Seite 62.

² Sausgruber, Verdichtete Erinnerungen Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften (2020) Seite 60.

14 Wenn die gegensätzlichen Positionen völlig festgefahren waren, war ein sogenannter „Eisbrecher“ notwendig, der verschiedene Formen haben konnte. Eine mögliche und erfolgversprechende Form war, die unterschiedlichen Positionen in wohlwollend-sachlicher Weise durch neue Varianten soweit zu entschärfen, dass ein weiteres Verhandeln mit einem einvernehmlichen Ergebnis wieder möglich wird.³

15 Nach dem Ende der Verhandlungen ist es Aufgabe der Beamten, die Protokolle, Gesetzes- und Vereinbarungsentwürfe sowie den Entwurf des Finanzausgleichs-Paktums genau anzusehen und allfällige Mängel sofort aufzuzeigen. Es zeigt sich, dass das Problem manchmal im Detail liegt und nicht jedes Detail auf politischer Ebene eindeutig entschieden wurde. Dann muss auf schriftlichem oder telefonischem Wege noch kurzfristig eine einvernehmliche Entscheidung herbeigeführt werden. Es gab öfters auch Verhandlungen, bei denen die Länder durch die Verbindungsstelle der Bundesländer eigene Protokolle erstellt haben. Es hat sich gezeigt, dass die Erstellung von zweifachen Protokollen, die in Detailfragen nicht genau übereingestimmt haben, auch nur die Diskrepanz sichtbar machten, aber nicht zu deren Lösung beigetragen haben. Es ist auch schon vorgekommen, dass Beamte versucht haben, durch kleine Änderungen im Protokoll oder den Gesetzes- oder Vereinbarungsentwürfen Verbesserungen für ihre Gebietskörperschaft, die politisch nicht vereinbart waren, zu erreichen. Solches Vorgehen wirkt nicht vertrauensbildend und ist daher abzulehnen. Ich war oft bei solchen unmittelbar nachfolgenden gemeinsamen Formulierungen dabei, während andere schon den Abschluss feierten. Protokolle und erläuternde Bemerkungen und das Finanzausgleichs-Paktum können bei späteren Auslegungsfragen von großer Bedeutung sein. Sie können auch bei allfälligen höchstgerichtlichen Entscheidungen eine wesentliche Entscheidungshilfe bilden.

³ Sausgruber, Verdichtete Erinnerungen Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften (2020) Seite 62.

III. Vorschläge für Reformen des Finanzausgleichs von einem Praktiker

1 Mehrere Vertreter der Wissenschaft haben sich schon längere Zeit mit Reformen des Finanzausgleichs befasst und dazu auch publiziert und zahlreiche Studien seit 2008 verfasst.⁴ In diesen wissenschaftlichen Arbeiten sind sehr viele Reformvorschläge enthalten. Die Notwendigkeit einer Finanzausgleichsreform wird überwiegend als sehr hoch eingeschätzt, da der geltende Finanzausgleich mehrere Defizite aufweist.

2 Nach Ansicht von Bauer und Mitterer sollten eine politische Einigung über eine zielführende Reformstrategie sowie über einen erfolversprechenden Reformprozess herbeigeführt werden und die Ziele für den Reformprozess festgelegt werden und sodann die Reformen des Finanzausgleichs schrittweise in einzelnen Aufgabenfeldern erfolgen. Diesem Reformvorschlag und dessen schrittweiser Umsetzung kann ich mich problemlos anschließen.

3 Nach der Meinung von Bauer und Mitterer sind die Finanzausgleichsreform und Föderalismusreformen eng miteinander verbunden. Hier wird es schon etwas schwieriger, da sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene für Föderalismusreformen nicht die für die Finanzen zuständigen Organe zuständig sind. Entweder müssen die Föderalismusreformen vorgängig fixiert werden oder es müssen gemeinsame Gremien sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eingerichtet werden, die sich mit diesen Fragen beschäftigen.

⁴ Mitterer, Reformoptionen des Gemeinde-Finanzausgleichs, ÖHW 2016, H 1-3, Seiten 95 bis 115; Bauer/Mitterer, Reformen im Finanzausgleich 2017 – Stand und Perspektiven ihrer Umsetzung, ÖHW 2018, H 1-3, Seiten 51 bis 71; Bauer/Mitterer, Steuerungsperspektiven bei Finanzausgleichsreformen in Krisenzeiten, ÖHW 2020, H 1-3, Seiten 35 bis 59; Bauer/Bröthaler/Getzner/Mitterer, Reform der föderalen Finanzordnung durch bessere Verschränkung mit der Aufgabensteuerung, ÖHW 2022, Seiten 79 bis 100 (in diesem Band), oder Bauer/Blwald/Mitterer/Thöni (Hrsg.), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz 2017 Teil 5, Seiten 381 bis 529.

4 Ich bin auch der Überzeugung, dass eine Finanzausgleichsreform nicht in einem einzigen großen Wurf gelingen wird, sondern nur schrittweise in mehreren kleinen Schritten. So ist auch in der Vergangenheit in mehreren aufeinander folgenden Finanzausgleichsgesetzen einiges geglückt. Wichtig ist dabei, dass die Gesamtrichtung stimmt und nicht nach zwei Schritten vorwärts wieder ein großer Schritt rückwärts folgt.

5 Meines Erachtens sollte der Finanzausgleich noch weiter vereinfacht und gestrafft werden. Dies setzt mehr gegenseitiges Vertrauen voraus. Es könnten mehrere Beträge zusammengefasst werden und in einem Verteilvorgang aufgeteilt werden. Es ist mir bewusst, dass dadurch die Transparenz nicht erhöht wird, obwohl die neue größere Summe und der Verteilvorgang völlig transparent sind. Es könnten dadurch sehr umfangreiche und detaillierte Regelungen im Finanzausgleichsgesetz 2017 wesentlich vereinfacht und gekürzt werden oder sogar zur Gänze entfallen. Damit wird auch die Autonomie der Länder und Gemeinden gestärkt. Die Vertreter der betreffenden Gebietskörperschaft wissen am besten, wofür die Mittel am dringendsten benötigt werden. In vielen Bereichen wird die Autonomie (z.B. Schulautonomie usw.) besonders forciert, warum nicht auch bei den Ländern und Gemeinden? Auf Aufsichtsbefugnisse des Bundes könnte verzichtet werden, da andere Institutionen (z.B. Landesrechnungshöfe und der Rechnungshof des Bundes) für die Aufsicht zuständig sind.

6 Mit der Zweckbindung und der Aufgabenorientierung kommt ein Misstrauen zum Ausdruck, weshalb auf beides verzichtet werden sollte. Meines Erachtens kann man Ziele von finanzausgleichsrechtlichen Maßnahmen festlegen und schriftlich festhalten und spätestens vor Beginn der nächsten Finanzausgleichsverhandlungen evaluieren, wieweit die Ziele erreicht worden sind, und die entsprechenden künftigen Maßnahmen ableiten.

7 Es spricht auch nichts dagegen, dass vor den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen die Mittelverteilung und die Aufgabenerfüllung evaluiert werden. So kann festgestellt werden, ob die Mittelverteilung noch sachgerecht ist und wie sich die Aufgaben entwickelt haben. Dies geschah in der Vergangenheit fallweise bei der Krankenanstalten-Finanzierung, wo die Mittelaufteilung transparent ist und das Ausmaß der erbrachten Leistungen an Hand der erarbeiteten und abgerechneten LKF-Punkte der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung ermittelt werden kann. So kann ohne weiteres ermittelt werden, ob die vereinbarte Mittelaufteilung noch sachgerecht ist oder korrigiert werden muss.

8 Betreffend die Abgabenaunomie sollten die Erfahrungen beim Wohnbauförderungsbeitrag genau evaluiert werden und daraus die richtigen Schlüsse gezogen werden. Es soll auch evaluiert werden, ob die Verlängerung die erhofften Vorteile gebracht hat oder nicht. Nur bei entsprechenden positiven Effekten soll über die Verlängerung von weiteren Abgaben nachgedacht werden. Wenn man so wie ich relativ weit zurückblicken kann, fällt auf, dass die Anzahl der ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben seit 1945 gesunken ist und sich öfters der Bund gegen neue Landes- oder Gemeindeabgaben gestellt hat. Argumente waren öfters, dass es sich entweder um eine gleichartige Abgabe von demselben Besteuerungsgegenstand handle oder die Abgabe die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes verletze. Es ist daher nicht richtig, dass die Länder nie bereit waren, die eigene Abgabenhöhe wahrzunehmen oder auszuweiten. Bei einem Vergleich mit der Schweiz und ihren kantonalen Abgaben ist der Vergleich sehr präzise und umfassend durchzuführen. Unterschiede der Schweiz zu Österreich in der Abgabenverwaltung und der vertikalen und horizontalen Aufteilung des Abgabenertrages sollen genau festgestellt und dokumentiert werden, da sie einfach und praxisnah sind. Da sich dies in Österreich bisher anders entwickelt hat, bezweifle ich, ob dies bei uns in dieser Einfachheit und Praxisnähe gelingen wird. Mir ist aufgefallen, dass bei der Diskussion über die Abgabenaunomie der

Länder viele auf die Schweiz verweisen, dies aber bei der Diskussion über Föderalismusreformen nicht tun.

9 Der Blick in das Ausland ist oft von großem Vorteil, weil man hier neue Modelle studieren kann und Erfahrungswerte auch mitgeliefert erhält. Wir Ländervertreter haben uns in der Vergangenheit auch mit dem deutschen Finanzausgleich befasst und uns die Schweizer Finanzausgleichsreform genau erklären lassen. Hier kann man sich für Österreich gute Ideen für Finanzausgleichsreformen holen.

10 Unbedingt repariert werden muss die Grundsteuer. Hier ist ein Blick nach Deutschland und die dort gewählte Reform mit stärkerer Einbindung der Länder (Länderöffnungsklausel) und den drei Grundsteuermodellen (Flächen-Lagemodell, Flächenmodell/Bodenwertmodell und Bundesmodell) zumindest eine Reformidee für Österreich. Auch hier müssen die Ausgangsvoraussetzungen und die Details der neuen Modelle genau analysiert werden, sollte an eine Angleichung gedacht werden.

11 Abschließend stimme ich gerne und voll überzeugt auch der Forderung von Bauer und Mitterer zu, dass die Koordination und Kooperation der Akteure des Finanzausgleichs generell verbessert werden soll,⁵ nicht nur bei den Finanzausgleichsverhandlungen, sondern auch in den Zeiträumen dazwischen.

⁵ Bauer/Mitterer, Steuerungsperspektiven bei Finanzausgleichsreformen in Krisenzeiten, ÖHW 2020 H 1-3, Seite 35.

Der aktuelle Strompreis als Indiz für Mängel der regulatorischen Marktfiktion

Von Dr. **Philipp Lust**, LL.M. (Brügge)*

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 221.

1 Einleitung

Als Bürger hört man seit gut einem Vierteljahrhundert von unionsweiten Marktöffnungen und Liberalisierungen. Vielfach sind die Vorteile für den Kunden dabei nicht eindeutig ersichtlich – man denke nur an die Liste der vielen Steuern und Nebengebühren¹ auf der Stromrechnung, wobei der Gesamtpreis für den Privatkunden unabhängig von der Wahl des Energieanbieters kaum jemals markant gesunken ist und sich auch zunehmende Fragen der Netzsicherheit stellen.²

Hinzu kommt, dass die wiederaufkommende Energienachfrage nach dem Höhepunkt der Corona-Krise seit Sommer 2021 ebenso wie Unsicherheiten bei der Gasversorgung aufgrund des Krieges in der Ukraine 2022 für massiv gestiegene Energiepreise gesorgt haben. Da auch die Strompreise trotz umfangreicher heimischer Wasserkraft im letzten Jahr sprunghaft gestiegen sind, erhebt sich die Frage nach möglichen Konstruktionsmängeln auf dem zur Jahrtausendwende regulativ geschaffenen Strommarkt.

2 Staat oder Markt?

Im Kern geht es um die volkswirtschaftliche Frage, wie gewisse Bereiche des Wirtschaftslebens am besten organisiert werden sollen. Hierbei ist einerseits unbestritten, dass der **freie Wettbewerb** am Markt – ergänzt um allgemeine staatliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf Steuern, Ökologie samt gewerbe- und baurechtlichen Aspekten sowie Kartellregeln – tendenziell zu den besten Ergebnissen führt.

¹ Siehe *Raschauer*, Handbuch Energierecht (2006), 123 f, oder z.B. FN 16 zu den Ökostromförderungen.

² Siehe hierzu bereits *Achleitner*, Evaluierung der Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte in Österreich – Eine kritische Analyse, ÖHW 2013, 122 (126). Mittlerweile – vgl. FN 19 – scheint angesichts der aktuellen Angebotssituation nicht einmal mehr die Energie-Regulierungsbehörde E-Control die Bürger medial zu Anbieterwechseln zu motivieren, wie sie es in der Vergangenheit regelmäßig getan hat.

Andererseits gab es **historisch vielfach staatliche Monopole** und auch vom Staat geführte Industriebereiche: Der Bogen spannt sich dabei von im späteren 19. Jahrhundert verstaatlichten Eisenbahnen bis zu der nach dem Zweiten Weltkrieg verstaatlichten Industrie. Letztere mag aus strategischen, ökonomischen oder kriegsbedingten Gründen und mitunter auch aus beschäftigungssichernden Aspekten heraus seinerzeit rechtfertigbar gewesen sein. Die staatlich geführte Industrie hat sich jedoch auch aufgrund zu starker politischer Einflussnahme als nicht effizient herausgestellt und wurde daher in den 1980er Jahren weitgehend privatisiert. Auch wenn sich bei der konkreten Veräußerung staatlichen Eigentums stets die Frage nach dem fairen Preis – und damit zusammenhängend ebenso nach dem richtigen Verkaufszeitpunkt – stellt, so war der Ausstieg des Staates dem Grunde nach richtig. Schließlich sollte sich der Staat tendenziell nur die Bereiche vorbehalten, die er besser als private Akteure erfüllen kann³ oder die aus fiskalischen Interessen⁴ besser bei ihm anzusiedeln wären.

³ Schauer, *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre*⁴ (2019), 107 ff.

⁴ Hier wäre beispielsweise das historische Glücksspielmonopol zu erwähnen. Aktuell wird in Österreich allerdings nur ein Drittel der Casino Austria AG staatlich gehalten (vgl. <https://www.oebag.gv.at/organisation/portfolio/portfolio-detail-casinos-austria>). Auch ist es bei langjährig für Behördenzwecke genutzten Gebäuden tendenziell günstiger, sie im Eigentum zu halten anstatt zu mieten, auch wenn gewisse budgetäre Regeln teils zu Miet- und Leasingkonstruktionen verleiten.

3 Weitere Fragen im Infrastrukturbereich

Gerade aufgrund der Besonderheiten sogenannter „**Infrastrukturbereiche**“ wie Wasser,⁵ Energie, Telefon, Post, öffentlichem Verkehr oder Abfallentsorgung stellt sich hier in besonderem Maß die Frage, welche Organisationsform volkswirtschaftlich am sinnvollsten ist.

Am Beispiel „Schiene“ kann das Problem am plakativsten erläutert werden: Es hat nur eingeschränkten Sinn, wenn fünf Bahnanbieter parallele Schienen von Wien nach Salzburg legen, sich dafür aber niemand um entlegene und tendenziell weniger lukrative Gegenden bzw. Verbindungen kümmert. Es ist hingegen sehr wohl für den Staat betriebswirtschaftlich sowie für den Bürger volkswirtschaftlich erklärbar, dass es nur einen staatlichen Monopolbetreiber geben soll, der entsprechende Schienen verlegt, erhält und die zugehörigen Züge darauf fahren lässt.⁶ Umgekehrt können freilich monopolbedingte Ineffizienzen und mangels Konkurrenz überhöhte Preise und geringer Innovationsdruck ebenso wie im staatlichen Bereich parteipolitische Einflussnahme zu

⁵ Im Wasserbereich scheinen die unionsrechtlichen Marktöffnungsbestrebungen nach dem Entwurf der Europäischen Kommission zu einer Richtlinie über die Konzessionsvergabe (KOM(2011) 897 endgültig; 2011/0437 (COD) vom 20. 12. 2011) mangels Unterstützung der Mitgliedstaaten wieder zu ruhen, nachdem Energie, Telefon, Post und öffentlicher Verkehr schon geraume Zeit unionsrechtlich geöffnete Märkte ohne traditionelle gesetzliche Monopolrechte darstellen. Entsprechend erfolgt die Wasserversorgung in Österreich weiterhin im Bereich der staatlichen Hoheitsverwaltung. Im Übrigen scheint sich seither das Pendel wieder in die andere Richtung zu bewegen, nachdem schon die Banken- und Eurokrise vor grob einem Jahrzehnt von massiver staatlicher Stützung geprägt war. Im Rahmen der Covid-19-Pandemie dürfte sich generell eine durch erweiterte Staatsverschuldung finanzierte Vollkasko mentalität, insbesondere im Wirtschaftsleben, durchgesetzt haben, die sich bei neuen Krisen fortsetzen könnte, wobei die steigenden Zinsen immerhin die Verschuldung erschweren.

⁶ Nach der Theorie des natürlichen Monopols ist ein einheitliches Schienennetz günstiger als parallele Schieneninfrastrukturen verschiedener Anbieter. Ein zusätzlicher Euro Investition in das bereits bestehende, verbreitete Netz stiftet nämlich tendenziell mehr Nutzen, als damit zu beginnen, langsam ein paralleles und lange Zeit aufgrund der Unvollständigkeit nicht konkurrenzfähiges, alternatives Netz aufzubauen. Da dem ersten Anbieter neben Größenvorteilen und dem vorhandenen Kundenstock auch der Vorteil der bereits teilweisen Amortisation seiner Investition zugute kommt, könnte er zudem tendenziell neue Wettbewerber mit gleicher Technologie und Kostenstruktur langfristig preislich unterbieten.

volkswirtschaftlich suboptimalen Ergebnissen führen, wie die Geschichte regelmäßig gelehrt hat.

4 Unionsrechtliche Aufspaltung in „Netz“ und „Dienst“

Entsprechend hat man sich insbesondere in der **Europäischen Kommission** vor der Jahrtausendwende überlegt, wie man auch in derartigen Infrastrukturbereichen für mehr Markt und Wettbewerb sorgen kann. Das Ergebnis wurde regelmäßig als „Liberalisierung“ beworben. In Wahrheit hat sich dahinter jedoch typischerweise eine intensiv wirtschaftslenkende **Markt-Re-Regulierung**⁷ versteckt: Über neu geschaffene staatliche Regulatoren als Preisfestsetzer (zumindest im Kernbereich) wollte man den Übergang vom tendenziell staatlichen Monopol zu einem marktnäheren System unter intensiver regulatorischer Aufsicht schaffen.

Die Grundhypothese, unter der der unionsrechtliche Ansatz die staatlichen Monopole geöffnet und die Regeln im Infrastrukturbereich unionsweit „harmonisiert“ hat, ist die Trennung von „Netz“ und „Dienst“. Es wird also z.B. fingiert, dass ein Unternehmen bloße Schienen verlegen möchte, damit (auch) andere Unternehmen gegen Zahlung eines angemessenen Schienennutzungsentgelts gleichberechtigt mit ihren Zügen über die (fremden) Schienen fahren können.⁸ In diesem Modell könnten die neuen Anbieter ihren Endkunden entsprechende Transportdienste anbieten, auch ohne ein eigenes Schienennetz zu besitzen.

⁷ Siehe *Lust*, Netzzugang im neuen EU-Telekomrecht, *ÖZW* 2002, 33 (33), sowie *Achleitner*, *ÖHW* 2013, 131.

⁸ Entsprechend gibt es zumindest mittelbaren Druck zur vertikalen Entflechtung des Anbieters und sind die österreichischen Bundesbahnen seit 2004 in unterschiedliche Gesellschaften für Infrastruktur, Personen- und Güterbeförderung getrennt. Zu den unionsrechtlichen Entflechtungsvorgaben im Bereich von Stromnetzen siehe Art. 43 ff der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie 2019/944 (vgl. FN 12).

Somit soll sich auf „**Dienstebene**“ ein **kurzfristiger Wettbewerb** verschiedener Anbieter zu fairen Marktpreisen entwickeln, während der „natürliche“ Monopolbereich auf seinen Kern, das (Schienen-) Netz, reduziert wird.⁹

Damit es im wettbewerbsarmen Netz dennoch nicht zu ungerechtfertigten Monopolrenten kommt, sollen die „**Zugangspreise**“ von vom Netzeigentümer unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden „**angemessen**“ festgelegt werden.

Bei den Konditionen des Zugangs erfolgt typischerweise eine gewisse Einflussnahme durch die Europäische Kommission, die damit auch über Mitgliedstaaten hinweg zu einer Harmonisierung beitragen möchte. Somit ist man natürlich auch bei der Krux des europäischen Regulierungsansatzes: Einerseits würde kaum jemand ein bloßes Netz aufbauen, damit andere es unter staatlicher Preisregulierung nützen können, sondern eher, um eben selbst die entsprechenden wertschaffenden Dienste profitabel und tendenziell auch exklusiv anzubieten. Andererseits gibt es jenseits von Gott kaum einen unzweifelhaften und fairen „Preisfestsetzer“, während weltliche Regulatoren auch von sonstigen Einflüssen geprägt sein können und selbst die unionsrechtlichen Vorgaben zur Preisfestsetzung regelmäßig multiple und miteinander nicht direkt kompatible Anforderungen stellen.¹⁰

⁹ Im Bereich der Telekommunikation hätte man gemäß dem ursprünglichen Konzept der „sunset regulation“ bei richtigem Regulierungsansatz die intensive Regulierung hingegen auf ein Zeitfenster beschränken können, in der alternative kabelgebundene und funktechnische Netze aufgebaut werden. Danach hätte man sich auf die telekommunikationsspezifische Zusammenschaltungsregulierung (ieS; siehe *Lust* in Riesz/Schilchegger (Hrsg.), TKG (2016), § 3 Rz. 275 ff) bzw. allgemeine Wettbewerbsregulierung wie in anderen Wirtschaftssektoren üblich zurückziehen können (ähnliches gilt freilich für das logistische Netzwerk im Postbereich und teils im Verkehrswesen, nicht aber bei aufwendigen und weitverzweigten Schienen-, Strom- und Gasnetzen). Nachdem bei einer Behörde kaum der Wille zur Selbstauflösung besteht, wird vom Konzept der „sunset regulation“ schon seit langem kaum mehr gesprochen (siehe zu ähnlichen Tendenzen bei der Energie-Regulierungsbehörde E-Control *Achleitner*, ÖHW 2013, 132 f).

¹⁰ Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass aus Betrieb, Wartung und Ausbau des weit verzweigten Netzes substanzielle Kosten erwachsen, die regelmäßig einen maßgeblichen Teil des aus Kundensicht meist einheitlichen Produktes ausmachen, auch wenn rechtlich gesonderte Produkte für „Netz“ und „Dienst“ fingiert werden. Preisregulierung kann auch dazu führen, dass Inves-

5 Der „liberalisierte“ Strommarkt

a. Derzeit eher Preis- als Kostensteigerungen

Im etwas komplexeren Bereich der Stromversorgung stellt sich eine vergleichbare Situation wie zuvor ausgeführt dar, jedoch ist es auf den **Strommärkten** im letzten Jahr zu **massiven Preissteigerungen** gekommen. Insoweit treten aktuell Fragen im Zusammenhang mit den Kosten des Leitungsnetzes ebenso in den Hintergrund wie Fragen zum Netzausbau zwecks Bewältigung künftiger Herausforderungen, die sich aufgrund der politisch forcierten Elektromobilität ebenso wie aufgrund der zunehmend dezentralen, auch kundenseitigen Stromerzeugung stellen.¹¹

Die **Ursache** für die aktuellen Preissteigerungen liegt weniger darin begründet, dass die Stromerzeugung generell signifikant teurer geworden wäre. Sie liegt vielmehr im System der **Preisbildung** von Strom am **Großhandelsmarkt**, der im Rahmen der unionsrechtlichen „Liberalisierung“ bzw. „Re-Regulierung“ geschaffen wurde und zu entsprechenden Strombörsen geführt hat. Die unmittelbar in den einzelnen

tionen gering gehalten werden, wie man es am jahrzehntelang verzögerten Glasfaserausbau trotz regelmäßiger staatlicher Beihilfen im Telekommunikationsbereich (hierzulande gerne als „Breitbandmilliarde“ oder ähnliches tituliert) europaweit sieht, wo kostengünstige Funkanbindungen zunehmend das verlässliche Kabel substituieren. Teils kann man als Regulator auch der Versuchung erliegen, die Netzzugangstarife ohne Rücksicht auf Nachhaltigkeit zu niedrig anzusetzen, um mehr Dienstemarktteilnehmer anzulocken und über deren bessere Kalkulationsbasis auf günstigere Gesamtpreise zu hoffen und damit auch behördlich besser kurzfristige Liberalisierungs- bzw. Regulierungserfolge ausweisen zu können. Leider sind nun, ein Vierteljahrhundert nach den Marktöffnungen, die nachhaltigen Kundenvorteile meist sehr überschaubar: Vielfach macht es den Anschein, dass bloß staatliche Monopole durch vom Regulator geduldete private Oligopole mit ähnlichen Wettbewerbsproblemen ersetzt wurden und die Profitabilität der neuen, künstlich geschaffenen Diensteanbieter wichtiger als der volkswirtschaftlich relevanteren Nutzen der Kunden ist.

¹¹ Siehe bereits die vorige FN bzw. zur entsprechenden Problematik der Stabilität des Netzes im Strombereich *Achleitner*, ÖHW 2013, 131 f. Die aktuell hohen Börsenpreise für Strom werden auch partielle Auswirkungen auf die Höhe der Systemnutzungsentgelte im Netzbereich haben, die den Kunden verrechnet werden.

Unionsstaaten anwendbare Binnenmarktverordnung¹² gibt hierbei den Rahmen des Marktsystems vor: der Preis soll u.a. von Angebot und Nachfrage geprägt werden, dabei Kundenvorteile ermöglichen, aber umgekehrt auch richtige Investitionsanreize zur Nachhaltigkeit fördern.

In den Details der Systemausgleichsverordnung¹³ wird darauf aufbauend im Rahmen der bei der unionsrechtlichen Marktöffnung geschaffenen Strommärkte das „**Merit-Order**“-System zur Preisbildung festgelegt. So sehr die Grundverordnung die Details noch einigermaßen offen lässt, ist das System damit unionsrechtlich auf verbindlicher Durchführungsebene vorgeschrieben.¹⁴

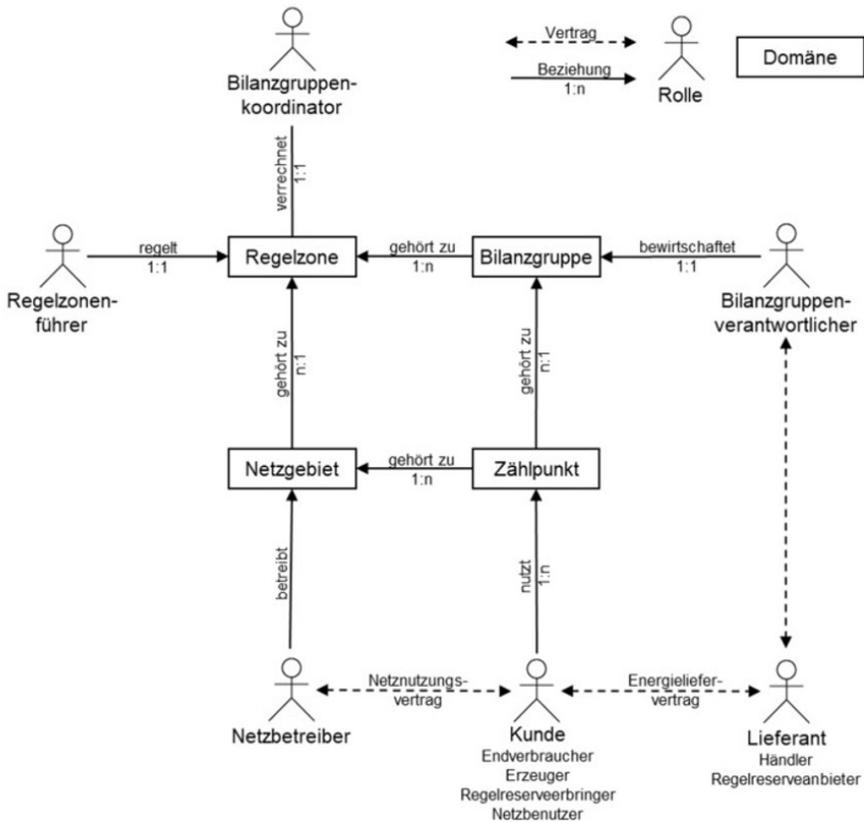
¹² Zu den allgemeinen Grundsätzen für den unionsrechtlich geschaffenen, grenzüberschreitenden Elektrizitätsmarkt siehe Art. 3 ff der Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. L 158 vom 14. 6. 2019, 54. Siehe ebenso die allgemeinere Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. L 158 vom 14. 6. 2019, 125.

¹³ Verordnung (EU) 2017/2195 der Kommission vom 23. November 2017 zur Festlegung einer Leitlinie über den Systemausgleich im Elektrizitätsversorgungssystem, ABl. L 312 vom 28.11.2017, 6, als Durchführungsverordnung zur Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003, ABl. L 211 vom 14. 8. 2009, 15 (später ersetzt durch die Elektrizitätsbinnenmarktverordnung in der vorigen FN).

¹⁴ Aus rechtspolitischer und unionsverfassungsrechtlicher Sicht stellt sich freilich auch die Frage, ob man sich in der EU in den letzten Jahren nicht auch zunehmend in der Wahl der Rechtsformen gemäß Art. 288 AEUV „vergreift“. Normalerweise sollte für die Binnenmarktregelung eine national umzusetzende Richtlinie anstelle einer direkt verbindlichen und anwendbaren Verordnung ausreichen, wenn ohnehin auch eine nationale gesetzliche Regelung geboten ist. Insbesondere bei einer an sich unverbindlichen Empfehlung der Kommission ist schwer nachvollziehbar, dass sie in Verordnungsform „gegossen“ werden muss. Dafür liegt in diesem Fall immerhin die Verantwortung eindeutig und direkt bei der Europäischen Kommission, die sich hier nicht darauf ausreden kann, dass ihre unverbindlichen Empfehlungen lediglich bei der nationalen Umsetzung fehlerhaft angewendet worden wären.

Da der Stromkreislauf nur funktioniert, wenn gleich viel Strom produziert und ins Netz eingespeist wird, wie nach Verlusten auf Verbraucherseite entnommen wird, ist schon technisch bei einer Vielzahl von Marktteilnehmern eine aufwändigere Regelung nötig als zu Zeiten eines einzigen Monopolanbieters vom Kraftwerk bis zur Steckdose.

Abbildung 1: „Vereinfachtes“ Schema des österreichischen Strommarktes



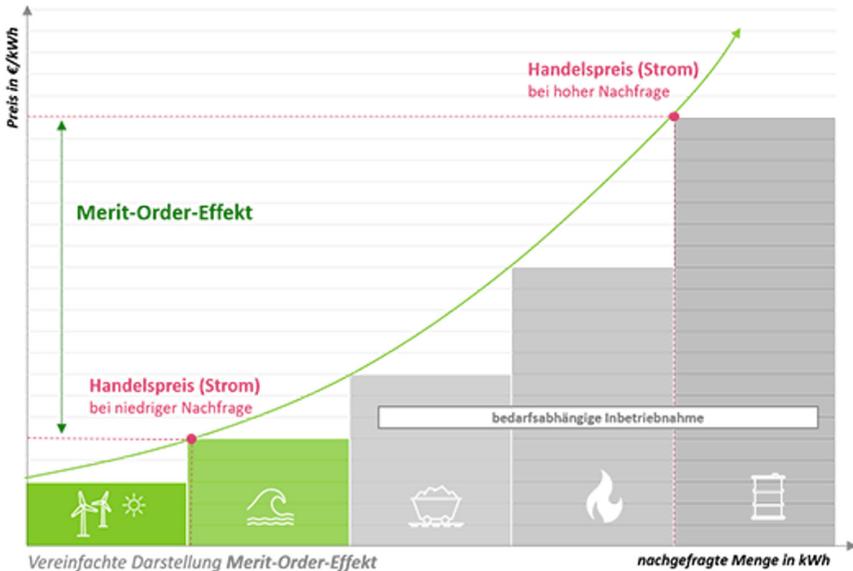
Quelle: E-Control
 (<https://www.e-control.at/marktteilnehmer/strom/strommarkt/strommarktmodell>)

b. Das Merit-Order-System

Um für transparente Marktpreise bei der Zu- und Wegschaltung von Kraftwerken zu sorgen und auch eine Strommarktbörse zu ermöglichen, geht das Merit-Order-System davon aus, dass die **Grenzkosten des zum jeweiligen Zeitpunkt teuersten Anbieters**, auf dessen Leistung zur Bedarfsdeckung gerade nicht verzichtet werden kann, relevant für den Wert des Stromes bzw. seinen Preis sind. Naturgemäß ist dieser Preis je nach Zeitpunkt und entsprechendem Verhältnis von Angebot und Nachfrage nicht sonderlich „stabil“, sondern eher „volatil“.

Entsprechend sollen primär günstige Kraftwerke für die „**Grundlast**“ sorgen, wie es klassisch bei Wasser- oder (subventionierten) Atomkraftwerken der Fall ist. Vergleichbares trifft mit zunehmender Ausbreitung und bei den entsprechenden Witterungsverhältnissen auch auf moderne „grüne“ Energieträger wie Sonne und Wind zu. Wird hingegen kurzfristig mehr Strom benötigt, muss prompt ein Speicherkraftwerk oder ein thermisches Kraftwerk „zugeschaltet“ werden, um die **Bedarfsspitzen** abzudecken. Die dort anfallenden höheren Kosten bilden nach der Merit-Order-Logik zu den Zeitpunkten des Bedarfs die Basis für die Preisbildung sämtlicher Kraftwerke, auch derer, die deutlich niedrigere Gestehungskosten haben (sog. **Einheitspreisverfahren** ist eines Markträumungs- bzw. „Market-Clearing“-Preises).

Abbildung 2: Angebots- und nachfrageabhängige Preisbildung gemäß Merit-Order-System



Quelle: go green energy GmbH & Co KG
<https://www.gogreenenergy.at/gofeed/preisentwicklung.html>

Ökonomisch kann ein derartiges Preisgestaltungssystem in einem funktionierenden Markt gerechtfertigt werden, da der Preis zu einem bestimmten Zeitpunkt dem jeweils noch günstigsten Anbieter entspricht, der noch zu leisten bereit bzw. fähig ist. Auch kostengünstigere Anbieter würden in diesem Kontext ihr homogenes Gut Strom nicht freiwillig zu einem geringeren Preis als dem aktuellen Marktpreis verkaufen, sondern sich über die entsprechend mögliche Rendite freuen,¹⁵ zumal im vorliegenden Beispiel ihr Kraftwerk zu anderen Zeitpunkten vielleicht gar keinen Abnehmer hat.

¹⁵ Nichts anderes ist bei den Treibstoffpreisen regelmäßig zu beobachten und zwischenzeitlich auch statistisch nachzuvollziehen. Demnach ist einerseits die Kostenstruktur in Österreich angeblich aufgrund des gebirgigen Landes überdurchschnittlich hoch. Andererseits werden Preissteigerungen gemäß den Tagespreisen auf den Märkten tendenziell unverzüglich an die Kunden weitergegeben, während Preissenkungen unter Verweis auf die bereits vorhandenen Lagerbe-

So kann mit dem Merit-Order-System sichergestellt werden, dass auch bei einer Vielzahl von Kraftwerksbetreibern mit unterschiedlichen Technologien und Kostenstrukturen einerseits stets die günstigeren Anbieter zum Zug kommen und sich andererseits auch jeweils hinreichend Anbieter zur Deckung der jeweils gegebenen Bedarfsspitzen finden.

Genau hier setzt aber das Problem an, das sich bei den aktuellen Strompreisen zeigt. Basis für den kurzfristigen (Großhandels-) Marktpreis sind nach der unionsrechtlichen Marktkonzeption stets die teuersten noch nötigen Grenzkosten, auch wenn der überwiegende Bedarf deutlich billiger gedeckt werden könnte und die **Durchschnittskosten weit darunter** liegen (der „weiße“ Bereich links unterhalb der jeweiligen waagrechten Merit-Order-Linie in Abb. 2 deutet den Übergewinn im jeweiligen Kraftwerksbereich gemäß der Merit-Order-Systematik¹⁶ als „**Merit-Order-Effekt**“ an: obwohl jeweils Preise in Höhe der unteren, grauen, gestuften Kraftwerksblöcke sämtliche Kosten des jeweiligen Produzenten abdecken würden, kann ein markant höherer Preis auf dem Niveau der jeweiligen waagrechten Merit-Order-Linie im Sinne der Kostenstruktur des teuersten aktuell benötigten Kraftwerks verlangt werden).

stände regelmäßig nur verzögert weitergegeben werden. Siehe zu den aus Sicht der Bundeswettbewerbsbehörde interessanterweise eher unbedenklichen massiven Margenverbesserungen der Treibstoff-Branche im Jahr 2022, *Bundeswettbewerbsbehörde*, Branchenuntersuchung Kraftstoffmarkt (2022; https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Bericht_BU_Kraftstoffe_2022_final.pdf), sowie *Ungerböck*, Standard 22. 8. 2022, Kein Kartell auf dem Treibstoffmarkt, aber Mineralölkonzerne verdienen blendend (<https://www.derstandard.at/story/2000138429549/kein-kartell-aber-die-mineraloelkonzerne-verdienen-blendend>).

¹⁶ Wenn teilweise behauptet werden mag, dass grüne Kraftwerke über den Merit-Order-Effekt zu niedrigeren Preisen führen, so ist zu bedenken, dass die „grüne“ Energieerzeugung regelmäßig z.B. durch garantierte Einspeisetarife wie nach dem Ökostromgesetz 2012 (§§ 12 ff) zusätzlich auf Kosten der Stromkunden gefördert wird und dass ein tatsächlich günstigeres Angebot in jedem marktnahen System auch zu günstigeren Preisen führen sollte.

c. Unstimmigkeiten der Marktfiction

Beim kurzfristigen Strombörsenmarkt handelt es sich eben nicht um einen natürlich gewachsenen Markt mit einem etablierten Gleichgewicht aus Angebot und Nachfrage, sondern um ein **Nebenprodukt der unionsrechtlichen Markt-Re-Regulierung** im Zusammenhang mit der Ablöse des früheren Strommonopols. So betrifft er eher den Teilmarkt von kurzfristig bedarfsabhängig erforderlicher Energie wie u.a. Ausgleichsenergie, nicht aber ebenso mögliche wie übliche börsenunabhängige Verträge zur langfristigen Grundbedarfsabdeckung zwischen Kraftwerksbetreiber und Stromhändler.

Für das Gesamtprodukt „Strom“ aus Endkundensicht kann in einem unter staatlicher Aufsicht konzipierten Markt bei der volkswirtschaftlich gebotenen Berücksichtigung der Abnehmerseite nicht bloß der allerteuerste Teilbereich relevant sein. Der **Endkunde** steht außerdem typischerweise gar nicht vor der Wahl, durch gezieltes Abschalten einzelner Verbraucher nur den einen Bruchteil kostenden Grundstrom und nicht den teuren Spitzenstrom zu verbrauchen, sodass dort naturgemäß ein „**Mischtarif**“ im Sinne des Durchschnitts der verschiedenen „Stromtypen“ unumgänglich ist. Selbst im Falle sog. „smart meter“ stellt sich die Frage, wie viel der bislang vom Anbieter getragenen Planungs- und Risikomanagementleistungen auf den Verbraucher überwältzt werden kann und inwieweit Strom als Grundbedürfnis modernen Lebens für normale Zwecke vielmehr komfortabel und ohne großes Nachdenken über den jeweiligen Verbrauchszeitpunkt verfügbar sein sollte.

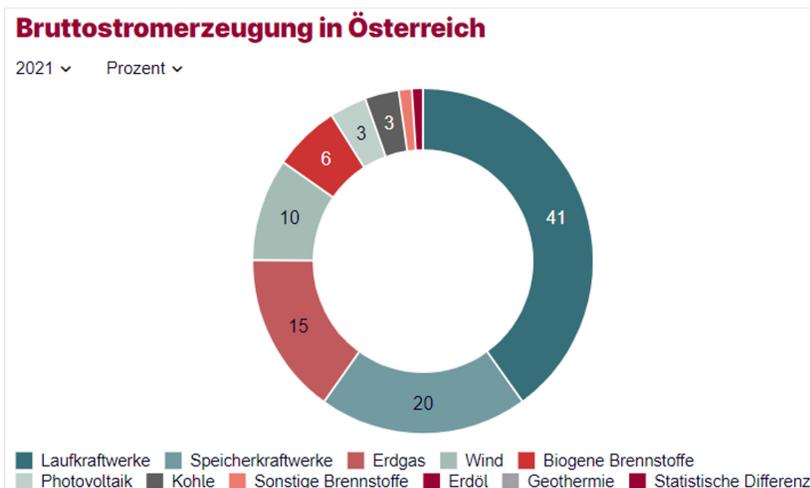
Schlussendlich ist darauf hinzuweisen, dass die Angebotsstruktur tendenziell durch wenige große Stromerzeuger mit entsprechender Marktmacht geprägt wird. Darüber hinaus können sie wählen, inwieweit sie ihren Strom im eigenen Konzern verwenden, ob sie ihn über normale zivilrechtliche Verträge an Dritte verkaufen und inwieweit sie den Strom über die Börse handeln. Entsprechend stellt der **Strombörsenpreis** auch aus dieser Sicht – unabhängig von möglichen Spekulationseffekten – nicht unbedingt immer ein aussagekräftiges Gleichgewicht

von Angebot und Nachfrage dar, sondern lediglich eine **Momentaufnahme** hinsichtlich eines gewissen **Strom-Teilmarktes** (der im Fall von Ausgleichsenergie gar eine fixe Nachfragekurve hat). Es kann daher nicht wirklich von einem repräsentativen Markt gesprochen werden, der auf Merit-Order-Basis eine taugliche Grundlage für den gesamten Stromsektor darstellen könnte.

d. Die Zusammensetzung des Stromes in Österreich

Im Jahr 2021 stammten über 40 % der für die Stromerzeugung benötigten Energie in Österreich aus Wasserkraft und weitere 20 % damit zusammenhängend aus Speicherkraftwerken. Lediglich 15 % stammten aus Gas und einige wenige Prozent aus sonstigen Verbrennungsprozessen, sodass sie im wesentlichen dem Umfang alternativer Energiequellen jenseits der Wasserkraft entsprechen.

Abbildung 3: Die Zusammensetzung des Stromes in Österreich 2021



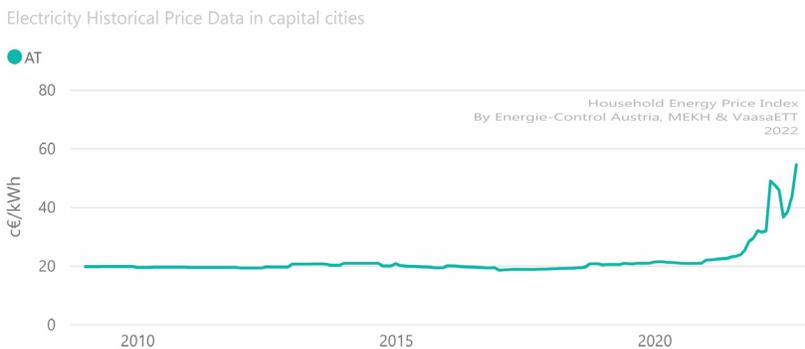
Quelle: E-Control
 (<https://oesterreichsenergie.at/downloads/grafiken/detailseite/bruttostromerzeugung-in-oesterreich-1>)

Der (Spotmarkt-) Großhandelspreis richtet sich nicht nach der von der Kostenstruktur her grundsätzlich unveränderten und von der Menge her überwiegenden Wasserkraft. Es ist vielmehr das knappe Fünftel des Stromes, das mit dem aktuell besonders teuren Gas¹⁷ hergestellt wird, das den Marktpreis an der Börse prägt.

6 Auswirkungen auf Endkundenebene

Obwohl am Endkundenmarkt typischerweise „versicherte“ Stromtarife mit Preisbegrenzungen angeboten werden und die Lieferanten aufgrund von langfristigeren Bezugsverträgen nur einen Bruchteil des Stromes über die Börse einkaufen müssen, haben sich die durchschnittlichen **Endkundenpreise** im Jahresabstand bereits mehr als **verdoppelt**.

Abbildung 4: Die Entwicklung des heimischen Strompreises gemäß Haushaltsenergiepreisindex (HEPI)



Quelle: E-Control

(<https://www.energypriceindex.com/price-data>, abgerufen am 23. 11. 2022)

¹⁷ Tatsächlich hat sich auch der gleitende österreichische Gaspreisindex (ÖGPI) der Gas-Großhandelspreise seit Sommer des Vorjahres grob verfünffacht.

Unter dem Blickwinkel der „Billigkeit“ ist schwer nachzuvollziehen, wieso die Kunden für sämtliche Energie (bei Betrachtung der **Durchschnittskosten**) das Doppelte zahlen müssen, wenn sich bloß weniger als ein Fünftel (bei Betrachtung der **Grenzkosten**) maßgeblich verteuert hat. Schließlich erzeugt das die Flüsse hinabfließende Wasser hierzulande weiterhin (trotz wärmeren Klimas) zu weitgehend unveränderten Kosten günstigen Strom. Noch dazu haben viele Privatkunden Tarife mit besonders hohem Ökostromanteil, sodass sich allfällige Gaspreissteigerungen an sich nur recht eingeschränkt auswirken sollten. Innerhalb der unionsrechtlichen Vorgaben gehört es hingegen zum Merit-Order-Prinzip, dass die jeweils teuersten Grenzkosten die (Großhandels-) Preisbasis darstellen und nicht die durchschnittlichen Kosten.

In diesem Zusammenhang ergibt sich ein weiteres Problemfeld. Je nach Organisation des Stromanbieters mag dieser aktuell in einer besseren oder schlechteren Position sein:¹⁸

- a. Kauft der Stromanbieter den Bedarf ad hoc am Markt zu, so sieht es für ihn angesichts der aktuell hohen Gaspreise schlecht aus.
- b. Hat er realistischerweise langfristige Liefervereinbarungen, kümmern ihn die aktuellen Preisausschläge wenig, während er mittelfristig für tragbare Einkaufspreise in den nächsten Jahren sorgen muss.¹⁹

¹⁸ Zur Problematik der Wien Energie GmbH und den an den Energiebörsen sprunghaft gestiegenen Beträgen für Sicherheitsleistungen sowie den in Deutschland für derartige Probleme bereits staatlich eingerichteten Kreditprogrammen siehe z.B. *Hiptmayr/Melichar*, *Schutzschildbürger*, profil 36 (4. 9. 2022), 16 (17 ff). Freilich trägt das unionsrechtliche Konzept der Strombörse die Versuchung der Spekulation ebenso wie die Notwendigkeit der Absicherung in sich.

¹⁹ Entsprechend lehnen einige Anbieter Neukundenverträge derzeit ab, da sie die hierfür benötigten zusätzlichen Kapazitäten aktuell nicht zu vernünftigen Preisen sicherstellen können. Umgekehrt kündigen einige Anbieter bestehende Verträge oder heben die Preise markant an (siehe z.B. ORF Help, 19. 3. 2022, *Energiepreise: Vorsicht bei Neuverträgen*, <https://help.orf.at/stories/3212039/>), wobei man angesichts steigender Preise auch den nach § 77 Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 möglichen Grundversorgungstarif verlangen

- c. Ist der Stromanbieter – wie die Mehrheit am Markt – hingegen auf mehreren Wertschöpfungsebenen tätig und betreibt er beispielsweise primär kostengünstige Wasserkraftwerke, hat er dort vermutlich derart komfortable Übergewinne, dass er die Endkundenpreise nicht in die Höhe schrauben müsste. Fühlt er sich jedoch – unabhängig von staatlicher oder privater Eigentümerstruktur²⁰ – der Wirtschaftlichkeit seines eigenen Unternehmens bzw. Konzerns verpflichtet, hat auch er durchaus Anreize, die gestiegenen Großhandelspreise bzw. den Strompreisindex als Argument für eine Anhebung seiner Endkundenpreise zu nützen.

Es ist daher schon auf dieser abstrakten Ebene klar, dass das Abstellen auf die höchsten Grenzkosten beim seinerzeitigen Übergang vom staatlichen Monopol zum marktnahen Wettbewerb **nicht unbedingt das Wohl der privaten Endkunden** im Auge hatte. Diesfalls wäre als Preisbasis eher der Durchschnittskostensatz heranzuziehen gewesen, auch wenn dann der (Termin-) Börsenmarkt nicht so leicht abbildbar gewesen wäre und weniger unmittelbare finanzielle Anreize für alternative Stromerzeugungsanlagen vorhanden wären (leider zeigt sich in der Praxis regelmäßig die ökonomische Binsenweisheit, dass mit *einem* Preis nicht mehrere unterschiedliche Ziele gleichzeitig verfolgt werden können). Umgekehrt liegt es freilich im Wesen der Europäischen Union begründet, dass sie eher wirtschafts- als konsumentenfreundlich ausgerichtet ist. Dazu trägt nicht zuletzt die faktische Einflussnahme wirtschaftlich bedeutender Interessenvertreter auf unionsrechtliche

kann, der „nicht höher sein [darf] als jener Tarif, zu dem die größte Anzahl ihrer Kunden [...] versorgt werden.“

²⁰ Die Verbund AG als größter heimischer Stromproduzent nützt primär Wasserkraft (grob zu 90 %). In Kombination mit Windkraft kann sie einen Anteil erneuerbarer Energie von 95 % ausweisen und hat damit unabhängig von den aktuellen Marktpreisen eine gute Kostenstruktur bei der Stromerzeugung (<https://www.verbund.com/de-at/ueber-verbund/unternehmen/geschaeftsbereiche/stromerzeugung#:~:text=VERBUND%3A%20Stromerzeugung%20aus%20Wasserkraft,%C3%96sterreich%20ebenso%20wie%20in%20Deutschland.>). Der staatliche Mehrheitsanteil von 51 % scheint bislang nicht zu einer übermäßigen Sozialpflichtigkeit geführt zu haben, sondern eher zur Nutzung der Verwerfungen an den Stromhandelsbörsen im Sinne gesteigerter Profitabilität.

Regelwerke im Vorfeld der Normwerdung bei, die tendenziell wohlwollend als „Lobbying“ bezeichnet wird.

Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass der unionsrechtliche Regulierungsansatz sich tendenziell darum kümmert, wie der **historisch monopolisierte Bereich zurückgedrängt** und günstig zugänglich gemacht werden kann, um neue Marktfelder für neue Anbieter zu schaffen. Hierzu zählt im Stromsektor auch die Strombörse. Auf der Schaffung dieser neuen Märkte gründet dann die Hoffnung, dass über mehr Wettbewerb schlussendlich auch den Kunden Vorteile zuteil werden. Inwieweit diese Vorteile aber tatsächlich beim Endkunden ankommen oder ob die Struktur des neuen Marktes derart kompetitiv ist, dass Preisvorteile tatsächlich zeitnahe dem Kunden weitergegeben werden, ist hingegen typischerweise weder in den unionsrechtlichen Vorschriften geregelt, noch im Fokus der staatlichen Regulierungsbehörden.²¹ Letztere haben auf die massiv gestiegenen Preise bislang eher passive bis resignative Antworten geliefert oder die Hoffnung auf eine irgendwann erreichbare unionsweite Lösung geäußert,²² anstatt allfällige Konstruktionsmängel oder Verbesserungsmöglichkeiten im Detail zu suchen.

So wäre es als kurzfristige Maßnahme – angelehnt an das sog. „iberische Modell“ – auch innerhalb des Merit-Order-Systems denkbar ge-

²¹ Siehe auch die Kritik des vormaligen Leiters der Bundeswettbewerbsbehörde Thanner, wonach das unionsrechtliche Merit-Order-System kartellrechtlich verbotene Preisabstimmungen im Strombereich begünstigen kann, Wiener Zeitung 31. 5. 2022, Thanner ortet Kartellprobleme am Strommarkt (<https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/oesterreich/2149164-Thanner-ortet-Kartellprobleme-am-Strommarkt.html>). Zum Beispiel Telekommunikation, bei der technischer Fortschritt tendenziell zu sinkenden Gestehungskosten führt, die aber aufgrund der Oligopolstruktur des Marktes und einer praktisch nie im Sinne der Kunden agierenden Regulierungsbehörde regelmäßig kaum an die Kunden weitergegeben werden, siehe z.B. Lust, Bald 20 Jahre „liberalisierte“ Telekommunikation in Österreich: Wie steht's um den Wettbewerb?, JRP 2014, 153 (155 ff), oder Lust, Telekommunikationsrecht im Überblick ²(2015), Ixi. Aufgrund der regulatorisch gebilligten Unart der letzten Jahre, die Preise an den Verbraucherpreisindex zu koppeln, ist künftig auch dort kostenunabhängig mit deutlich steigenden Tarifen zu rechnen.

²² Siehe z.B. Standard 11. 7. 2022, E-Control-Chef für europäisches Vorgehen, um Energiepreise zu senken (<https://www.derstandard.at/story/2000137356325/e-control-chefenergiepreise-fuer-europaeisches-vorgehen>) oder Strobl, Standard 2. 11. 2022, Normalisierung bei

wesen, den Strompreis zu drücken, indem ab einer bestimmten Grenze der Preis von Gas für Gaskraftwerke gestützt wird. Da diese schon immer teuren Stomerzeuger aufgrund der aktuellen Gaspreise besonders teuer geworden sind, könnte so nämlich der von den Gaskraftwerken bestimmte Merit-Order-Einheitspreis entsprechend gedämpft werden. Diesfalls wäre der Stützungsbetrag nur für die Gaskraftwerke (entsprechend ihren Kosten) zu zahlen, während das Äquivalent davon ohne den Eingriff in das Merit-Order-System in Form des höheren Einheitspreises im Wesentlichen *auch* an sämtliche andere Produzenten (mit ohnehin deutlich niedrigeren Kosten) zu zahlen ist. Freilich müsste im Falle einer nationalen Lösung dabei sichergestellt werden, dass der gestützte Strom der inländischen Versorgung dient, sodass Spannungen mit der unionsrechtlichen Idee grenzüberschreitenden Handels entstehen.

7 Schlussfolgerungen

Man sieht schon nach dem kompakten Problemaufriss, dass die Lösung des Problems nicht bloß darin liegen kann, darüber zu diskutieren, wie man allenfalls ungerechtfertigte, systembedingte „Übergewinne“ oder allfällige „Zufallsgewinne“ abschöpfen kann²³ und gleichzeitig mit Steuergeld dem Bürger gewisse Kompensationsgutscheine²⁴ druckt.

Energiepreisen frühestens 2024 erwartet (<https://www.derstandard.at/story/2000140482976/normalisierung-bei-energiepreisen-fruehestens-2024-erwartet>), oder Gepp, Standard 9. 9. 2022, Wie kann die Merit-Order abgeschafft werden? (<https://www.derstandard.at/story/2000138982639/wie-kann-die-merit-order-abgeschafft-werden>).

²³ Siehe z.B. Zeit 30. 9. 2022, EU-Energieminister einigen sich auf Abschöpfung von Krisengewinnen (<https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-09/eu-energieminister-abschoepfung-krisengewinne-energiepreise>) sowie die Pressemitteilung des Rates vom 6. 10. 2022, Rat nimmt Notfallmaßnahmen zur Senkung der Energiepreise förmlich an (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/10/06/council-formally-adopts-emergency-measures-to-reduce-energy-prices/>) und die Verordnung (EU) des Rates über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise vom 6. 10. 2022, 2022/1854; woraufhin eine nationale Stromsolidaritätsabgabe eingeführt werden dürfte.

²⁴ § 5 Energiekostenausgleichsgesetz 2022 (EKAG 2022), BGBl. I Nr. 37/2022 idF 160/2022, wofür im Jahr 2022 gut 600 Mio. Euro budgetiert sind. Hinzu kommt das Stromkostenzuschussgesetz, BGBl. I Nr. 156/2022, mit dem natürliche Personen eine privatrechtliche Förderung (ohne Rechtsanspruch; § 3 Abs. 2) erhalten sollen, damit ein Grundstromkontingent von 2.900 kWh

Vielmehr liegt das **Übel in der unionsrechtlichen Marktkonzeption**, die angesichts der akuten und sachlich nicht rechtfertigbaren Preisexplosionen rasch zu überdenken und zumindest kurzfristig zu verfeinern wäre, auch wenn unionsrechtliche Prozesse vielfach von vielen kleinen und langsamen Schritten ohne Zurückblicken auf eigene Fehler geprägt sind.

Ebenso muss zugestanden werden, dass es im historisch staatlich geregelten Monopolmarkt – sei es in staatlicher oder auch in privater Hand – von vornherein nicht zu den Merit-Order-Exzessen gekommen wäre; auch hätte man im Falle des Falles verhältnismäßig einfach durch staatliche Eingriffe für sozial verträgliche Strompreise²⁵ sorgen können, anstatt umfangreiche staatliche Zuschüsse²⁶ an Kunden verteilen zu müssen. Freilich sind staatliche Privilegien bzw. „besondere Rechte“ dem Unionsrecht ein Dorn im Auge (Art. 106 AEUV), zumal sie mit den altbekannten Problemen nicht immer sachlicher staatlicher Einflussnahme und mangelnden Wettbewerbsdrucks einhergehen. Dennoch muss man mittlerweile aus langjähriger Erfahrung zugeben, dass die **Realität im EU-Infrastruktur-, „Liberalisierungskonzept“** trotz umfangreicher Regelungswerke samt zugehörigen Regulierungsbehörden tendenziell zu **privaten Oligopolen und bloßer Marktsimulation** führt, nicht aber zu freiem Wettbewerb und realen Vorteilen für die Allgemeinheit.

jährlich mit bis zu 30 Cent pro kWh auf einen Referenzenergiepreis von 10 Cent pro kWh gestützt wird (§ 5, der insoweit weder Anreize zur Strompreisreduktion der Anbieter noch für genaue Preisvergleiche der Kunden setzt; § 6 sieht für Haushalte mit vier und mehr Personen ein Zusatzkontingent vor); hierfür sind 2023 bis 2024 insgesamt ca. 3,8 Mrd. Euro vorgesehen. Für den betrieblichen Bereich siehe das Unternehmens-Energiekostenzuschussgesetz (UEZG), BGBl. I Nr. 117/2022 idF 169/2022, für das 2023 bis 2024 gut 1 Mrd. Euro vorgesehen sind.

²⁵ Gemäß *Schulmeister*, Standard 17. 8. 2022, Strompreise: Wenn der Markt und die Politik versagen (<https://www.derstandard.at/story/2000138308097/strompreise-wenn-der-markt-und-die-politik-versagen>), wäre aktuell aufgrund der massiven Preissteigerungen bereits über das in Art. 5 Abs. 3 der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie 2019/944 (vgl. FN 12) genannte Argument der „Energiearmut“ eine staatliche Preisregelung unionsrechtlich geboten.

²⁶ Siehe FN 24.

Im nunmehrigen, staatlich geschaffenen Strommarktmodell gemäß unionsrechtlichen Vorgaben samt umfangreicher Regulierung und Marktaufsicht ist dieses **Marktmodell** spätestens jetzt **rasch zu korrigieren**, wo es zu klaren Auswüchsen kommt.

Die Tatsache, dass Teile der aktuellen Übergewinne, die die Energieversorger ohne entsprechende Eigenleistung derzeit auf Kosten der Kunden lukrieren, über staatliche (Mit-)Eigentümer oder Steuern zurück an den Staat fließen mögen,²⁷ ist hierbei nur ein schwacher Trost. Jeder Tag des Zögerns bekräftigt das in der Bevölkerung wahrnehmbare Gefühl mangelnder Bürgernähe der EU-Institutionen, der nationalen Regulierungsbehörden und schlussendlich der dahinter stehenden nationalen Politik.

²⁷ Früher wäre selbst der unter Monopolpreisen leidende Kunde immerhin als Bürger regelmäßig über das staatliche Eigentum und die staatlichen Erträge indirekt im Vorteil gewesen, da ihm der Staat weniger sonstige Steuern abnehmen musste, während nun die Übergewinne ohne rechtfertigbaren Grund auch zu sonstigen privaten Rechtsträgern und deren Aktionären fließen. Die Eigentümerstruktur der Energie-Lieferanten für Privatkunden lässt sich über die E-Control unter <https://www.e-control.at/konsumenten/energieunternehmen/eigentumsverhaeltnisse> nachvollziehen.

Auf den Spuren von Klimaschutz und Gleichstellung: Nachverfolgbarkeit von Querschnittsmaterien im Budget

Von Dr.ⁱⁿ Petra Gschiel und Dr. Johann Seiwald*

* Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 221.

1 Einleitung

Die Herausforderungen durch den Klimawandel, die Corona-Pandemie, kriegerische Auseinandersetzungen sowie grundsätzlich die Globalisierung lenken den Fokus auf sektorenübergreifende Strategien, die nur durch Zusammenwirken unterschiedlicher staatlicher Akteure verfolgt werden können. Die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals – SDG)¹ beispielsweise adressieren zentrale Aspekte für die gesellschaftliche Weiterentwicklung² bzw. werden auch auf EU-Ebene sechs ressortübergreifenden Prioritäten wie etwa Green Deal, digitale Zukunft, Wirtschaft im Dienste der Menschen sowie Förderung und Stärkung der europäischen Demokratie mit relevanten Zukunftsfragen³ definiert. Diese Strategien können aufgrund ihrer gesellschaftlichen Relevanz nur durch Zusammenwirken unterschiedlicher Ministerien und Gebietskörperschaften verfolgt werden.

Solche ressortübergreifenden Strategien bedürfen schlussendlich auch einer Umsetzung in nationalen Budgets. Allerdings wird in Österreich mit den derzeit klassisch verfügbaren Instrumenten die budgetäre und inhaltliche Komplexität dieser Querschnittsmaterien im Budget nur bedingt abgebildet. Da das derzeitige Haushaltsrecht die ressortbezogene Untergliederung in den Mittelpunkt stellt, können Ressourcen, Ziele und Maßnahmen für Querschnittsmaterien wie Klimaschutz oder Gleichstellung nicht ohne zusätzliche Auswertungen vollständig und systematisch nachvollzogen werden.

¹ Die 17 Sustainable Development Goals (SDG) sind politische Zielsetzungen der Vereinten Nationen (UN), welche weltweit der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung auf ökonomischer, sozialer sowie ökologischer Ebene dienen sollen. Sie traten im September 2015 mit einer Laufzeit von 15 Jahren (bis 2030) in Kraft. Sie gelten für alle Staaten und nicht nur für Entwicklungsländer. Österreich bekennt sich zur Umsetzung der SDG (siehe Ministerratsbeschluss vom 12. Jänner 2016).

² UNDP (2020): Budgeting for the Sustainable Development Goals Aligning domestic budgets with the SDGs Guidebook, (https://sdgfinance.undp.org/sites/default/files/UNDP%20Budgeting%20for%20the%20SDGs%20-%20Guidebook_Nov%202020.pdf).

³ Die sechs Prioritäten der Europäischen Kommission finden sich unter https://ec.europa.eu/info/strategy_de (abgerufen am 21. März 2021).

Zahlreiche Staaten haben im Klima- und Gleichstellungsbereich Instrumente erarbeitet, mit denen die budgetären Ressourcen für diese Querschnittsmaterien nachvollziehbar verfolgt und dargestellt werden können. Darauf aufbauend haben sich internationale Organisationen, allen voran die OECD, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds dieser Thematik angenommen und Standards entwickelt. International wird diese Nachvollziehbarkeits-Diskussion unter dem Stichwort „Tagging“ (Kennzeichnung) bzw. „Tracking“ (Verfolgung), das aufgrund der umfassenderen Bedeutung in diesem Beitrag verwendet wird, geführt.

Dieser Beitrag behandelt die Budgetierung von Querschnittsmaterien im Rahmen des österreichischen Haushaltsrechts und die konkrete praktische Umsetzung. Internationale Staatenbeispiele bzw. Standards für das sogenannte „Tracking“ dienen als Ausgangspunkt der Diskussion, um die aktuelle Umsetzung in Österreich zu analysieren und Ansatzpunkte für deren Weiterentwicklung abzuleiten. Dies wird anhand der derzeit für Österreich relevantesten Themenbereiche Klimaschutz und Gleichstellung von Frauen und Männern besprochen.

2 Klimaschutz

Mit der systematischen Nachverfolgbarkeit der Budgetmittel für Klimaschutz wird die Erhöhung der Transparenz für die Implementierung von klimapolitischen Maßnahmen angestrebt, um so in weiterer Folge die politische Verantwortlichkeit zu stärken. Auf diese Weise kann veranschaulicht werden, wie sich die häufig ambitionierten und allgemein formulierten Klimaziele von Regierungen in konkreten Handlungsprogrammen niederschlagen. Somit lassen sich auch finanzielle Lücken zwischen den Strategien, Plänen und konkreten Budgets darstellen. Insgesamt dient das Instrumentarium gleichfalls dazu, das Bewusstsein über die Klimapolitik bei den Entscheidungsträger:innen zu stärken.

a. Internationale Modelle und Standards

Es können zwei analytische Ansätze von Klimaschutz-Tracking unterschieden werden. Zum einen werden Klimaschutzmaßnahmen anhand von konkreten Policies (Maßnahmen), die in Strategien oder Grundsatzdokumenten zum Klimawandel festgelegt sind, identifiziert und deren budgetäre Auswirkungen ermittelt. Zum anderen orientieren sich die Ansätze an grundsätzlichen Klimaschutz-Zielsetzungen, und die entsprechenden Budgets werden anhand ihrer Auswirkung auf diese Ziele erfasst.⁴ Während ein Policy-orientierter Ansatz eindeutige Vorgaben macht und die praktische Umsetzung vereinfacht, besteht die Gefahr, dass relevante Aktivitäten, die in den entsprechenden Policies explizit nicht enthalten sind, auch nicht miteinbezogen werden. Ein zielorientierter Ansatz hingegen beurteilt die budgetären Maßnahmen deutlich umfassender. Er ist allerdings auch komplexer und gibt für die praktische Umsetzung deutlich weniger Handlungsanleitungen, weshalb höhere Ansprüche an die Analysefähigkeiten gegeben sind.

Das Klimamodul von PEFA⁵ definiert Mindestvoraussetzungen und weiterführende Praktiken für das Klima-Tracking.⁶ Als Mindeststandard ist eine einheitliche Methodik über die Definition von Ausgaben für den Klimaschutz erforderlich. Die Ausgaben sollen im Budget systematisch ausgewiesen, in den Budgetvollzugsberichten zum Jahresende der jeweiligen Budgetplanung gegenübergestellt und von unabhängigen Stellen – wie etwa dem Rechnungshof – überprüft werden.

⁴ Weltbank (2021): Climate Change Budgeting Tagging: A Review of International Experience, February 2021.

⁵ PEFA steht für Public Expenditure and Financial Accountability. Das PEFA Programm wird von sieben internationalen Partnern gesponsert, darunter die Europäische Kommission, Weltbank, der IWF und nationale Regierungen. Das PEFA Sekretariat koordiniert die Erarbeitung von internationalen Standards zum System des öffentlichen Finanzmanagements (public financial management).

⁶ PEFA (2020): Financial Management Framework, Climate Responsive Public Financial Management Framework (PEFA Climate), Washington, DC.

Über den Mindeststandard hinaus werden die Transfers an Länder und Gemeinden sowie an außerbudgetäre Fonds und öffentliche Unternehmen einbezogen. Frankreich hat ein umfassendes Klassifizierungssystem entwickelt, das sowohl positive Klimawirkungen als auch negative Auswirkungen erfasst (vgl. Box 1).

Box 1: Klima-Tracking in Frankreich

Frankreich hat ein umfassendes Tracking-System zur Kennzeichnung von Initiativen für „Green Budgeting“ entwickelt, das bereits seit dem Haushalt 2021 vollständig umgesetzt wird. Das Kategorisierungsschema umfasst verschiedene Skalen für günstige Aktivitäten, fügt aber auch die Dimension ungünstiger, schädlicher Aktivitäten hinzu:

- 3: Sehr günstige, umweltbewusste Ausgaben
- 2: Günstig, kein explizites Umweltziel, aber indirekte positive Wirkung
- 1: Günstig, aber umstritten, z.B. kurzfristig günstige Auswirkungen, aber Vorhandensein eines langfristigen Technology-Lock-in-Risikos
- 0: Neutral, kein signifikanter klimabezogener Einfluss
- -1: Ungünstige, umweltschädliche Wirkung

Quelle: OECD Green Budgeting Tagging (2021)

⁷ OECD (2021), Green Budgeting in OECD Countries, OECD Publishing, Paris, (<https://doi.org/10.1787/acf5d047-en>).

Aus der internationalen Analyse ergeben sich folgende konzeptionelle Eckpfeiler:

- Die **Reichweite** kann begrenzte Sektoren (z.B. Bund, Länder), alle Gebietskörperschaften oder breiter auch Beteiligungen von Bund und Ländern umfassen.
- Die **Integration in den Budgetprozess** kann umfassend von Budgetplanung zu Budgetvollzug und zur Evaluierung (Audits) erfolgen oder nur auf einzelne Phasen beschränkt sein. Das Tracking kann zentral durch das Finanz- oder Klimaschutzministerium oder dezentral über die Fachministerien erfolgen.
- Die Klimaausgaben können an unterschiedlichen **Gliederungselementen im Budget** (insbesondere Programm, Subprogramm, Konto) ansetzen.
- Die Klimaausgaben können **abgestuft** nach ihrer Wirkung klassifiziert werden, beispielsweise kann nach Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels oder zu seiner Abfederung bis hin zu einer Identifizierung von Ausgaben, die schädlichen Einfluss haben, unterschieden werden. Zur **Klassifizierung** könnten die Rio-Marker,⁸ Systeme anderer Staaten wie Frankreich oder die EU-Taxonomie-Verordnung⁹ dienen, die etwa Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Anpassung an den Klimawandel oder zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft definieren.

⁸ Es handelt sich um ein Klassifizierungssystem der OECD, anhand dessen budgetäre Maßnahmen zur Anpassung an oder Milderung von Klimawandel nach einheitlichen Kriterien eingeteilt werden können. Ursprünglich war das System zur Beurteilung von Entwicklungshilfemaßnahmen entwickelt worden, findet aber mittlerweile breitere Anwendung.

⁹ Die EU-Taxonomie-Verordnung definiert ökologische und nachhaltige Kriterien zur Einstufung der wirtschaftlichen Aktivitäten bzw. Investitionen, nach denen Budgetmittel klassifiziert werden können. Als Umweltziele werden (i) Klimaschutz, (ii) Anpassung an den Klimawandel, (iii) die nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, (iv) der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, (v) Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie (vi) Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme festgelegt.

b. Stand des Instrumentariums in Österreich

Im BMF wurde ein Green Budgeting Focal Point als Ansprechstelle zur besseren Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Budgetprozess eingerichtet. Green Budgeting¹⁰ im BMF beinhaltet unterschiedliche Instrumente und Mechanismen (Budget- und Controllingprozess, Budgetbeilage, Klimacheck, öko-soziale Steuerreform, Aufbau- und Resilienzplan, Transparenzdatenbank, langfristige Budgetprognose, klimabezogene Spending Reviews, grüne Anleihen, öffentliche Beteiligungsstrategie, nationales Emissionshandelssystem). Die „Green-Budgeting-Bausteine“ sollen nicht nur auf die finanzielle Perspektive (Input), sondern auch auf die Impact-Perspektive (Wirkungsdimension) ausgerichtet werden.

Das BMF stellt das für Klimaschutz vorgesehene Budget in der Klima- und Umweltschutzbeilage dar. Diese Budgetbeilage zeigt die aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel für Klima- und Umweltschutz aus dem Förder- und Transfersystem und beschreibt die Verankerung im österreichischen Steuersystem. Kontraproduktive Anreize und Subventionen, die insbesondere eine Erhöhung des Treibhausgasniveaus, eine Reduktion des Anteils erneuerbarer Energien oder eine Reduktion der Energieeffizienz zur Folge haben, werden nicht behandelt. Die Auszahlungen werden nach Ressorts, Untergliederungen, Programmen (mit Beschreibung) und Förderungszweck klassifiziert und mit Informationen aus der Haushaltsverrechnung, dem Bundesvoranschlag, Ressortinformationen und Informationen aus der Transparenzdatenbank kombiniert, wobei die Datenbasen nicht immer vollständig miteinander harmonisiert sind.

Die Budgetunterlagen enthalten klimabezogene Wirkungsziele, Maßnahmen und Indikatoren, jedoch keine strategiegeleitete Konsolidierung. Der Budgetdienst des Parlaments erstellt eine Green-Budgeting Landkarte, in der die Wirkungsziele und Maßnahmen aus dem Klimabereich gemäß dem Budget systematisch zusammengefasst werden. Daraus wird ersichtlich, dass neben den „Kernuntergliederungen“ auch

¹⁰ https://www.bmf.gv.at/themen/klimapolitik/green_budgeting.html.

in anderen Untergliederungen Zielsetzungen und Maßnahmen zu diesem Themenbereich von unterschiedlicher Reichweite und Granularität enthalten sind. Im Bericht über die Wirkungsorientierung wird die Querschnittsmaterie Klima und Umwelt nicht explizit dargestellt, der Budgetdienst präsentiert jedoch in der entsprechenden Analyse eine Zusammenschau der Evaluierung dieser Wirkungsinformationen.

Die wirkungsorientierten Folgenabschätzungen beinhalten umweltpolitische Fragestellungen wie etwa Luft oder Klima, Wasser, Ökosysteme oder Energie, wobei eine vertiefende Abschätzung nur bei Erfüllen von Wesentlichkeitskriterien erforderlich wird. Der Bericht zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung zeigt, dass diese Dimension¹¹ nur in wenigen Vorhaben abgeschätzt wurde, obwohl sie bei einigen Vorhaben evident wäre (z.B. „Ökostromgesetz-Novelle 2017“ BGBl. I Nr. 108/2017, im Jahr 2020).

Im Budgetvollzug berichtet das BMF über das Gesamtbudget und die einzelnen Untergliederungen, in dem Ein- und Auszahlungen für den Umweltbereich – in Ermangelung eines Instrumentariums – nicht speziell dargestellt werden. Es gibt auch kein einheitliches Klimaschutzdokument, das die Strategien des Umweltministeriums mit den Budgetmitteln verknüpft.

c. Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung in Österreich

Wenngleich die Klimaschutz- und Umweltbeilage wesentlich weiter entwickelt wurde und relevante Informationen zum Klimabudget enthält, besteht weiterhin Potential, diese zu einer umfassenden und systematischen Darstellung der Ausgaben für Klimaschutz als Green Budget Statement weiterzuentwickeln. Dafür könnten budgetär bewertete Maßnahmen systematisch mit den Angaben zur Wirkungsorientierung verknüpft werden, um eine umfassende Beurteilung der Anstrengungen der Bundesregierung zur Erreichung der Klimaziele zu ermög-

¹¹ Die Abschätzung der Dimension Umwelt erfolgte im Finanzjahr 2021 bei 1,6 %, 2020 bei 6,7 %, 2019 bei 5,3 % und 2018 bei 8,1 % der Vorhaben.

lichen. Dieser Planung können dann auch im Budgetvollzug und bei Rechenschaftslegung budgetäre und wirkungsorientierte Erfolge systematisch gegenübergestellt werden. Die dezentral von den Ministerien erarbeiteten Ziele und Maßnahmen haben durchaus Steuerungsrelevanz, jedoch fehlt durch einen übergeordneten strategischen Rahmen eine Gesamtausrichtung der Ziele.

In einem ersten Schritt können die monetären Informationen in der Beilage miteinander verknüpft werden, da diese derzeit noch aus unterschiedlichen Quellen stammen, wie Zahlen aus den Informationen zu Förderungen durch die zuständigen Ministerien, Budgetvollzug des laufenden Jahres, Werte aus der Transparenzdatenbank, etc. Ziel sollte sein, aus diesen Informationen eine harmonisierte Berichterstattung, in der die Werte aus unterschiedlichen Quellen aufeinander abgestimmt sind, sicherzustellen.

Aus pragmatischer Sicht ist zunächst eine Beschränkung auf den Bundesbereich zielführend, mittelfristig sollten Länder und Gemeinden sowie Bundesbeteiligungen einbezogen werden, wodurch ein regulativer Rahmen, ähnlich der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) oder dem Beteiligungscontrolling, erforderlich wäre. Ein solches System kann jedenfalls mit einer einheitlichen Kategorisierung der Klimaausgaben nach inhaltlichen Kriterien wie etwa der EU-Taxonomie verbunden werden, wie es bereits in der Beilage skizziert wird. Eine allgemein zugängliche Methodik sollte die Kriterien näher spezifizieren.

Die Identifikation der Umweltausgaben bzw. -einnahmen über Konten ist zweckmäßig. Jedoch wäre es zielführend, zusätzliche Maßnahmen in allen Untergliederungen zu identifizieren, die möglicherweise die Einrichtung zusätzlicher Konten erforderlich machen. Dabei sollten auch Praktikabilitätsüberlegungen Eingang finden und nur jene Maßnahmen, bei denen zweifelsfrei ein Bezug zur Klimathematik besteht, aufgenommen werden. Ebenso könnte eine betragliche Wesentlichkeitsgrenze festgelegt werden. Zum Beispiel könnte von der Identifikation von Energieeffizienzmaßnahmen von kleineren Bundesgebäuden

abgesehen werden, wenn dies nur mit unverhältnismäßigem Aufwand realisierbar ist.

Eine wichtige Erweiterung ist die konkrete Darstellung von Budgetpositionen, die negative Auswirkungen auf die Erreichung der Klimaziele haben, bzw. von indirekten Förderungen im Sinne von klimaschädlichen Steuerbegünstigungen. Die Anreizwirkungen im Steuersystem mit positiven Klimaauswirkungen werden bereits in der Klimaschutzbeilage beschrieben, diese wäre mit konkreten budgetären Plan- und Vollzugswerten zu ergänzen.

Konkrete methodische Vorschläge zur Weiterentwicklung des Green Budgeting und zum Tagging skizziert das BMF in einem kürzlich veröffentlichten Green Spending Review zu Klima und Energie.¹² Es sollen über Konten Maßnahmen und Zahlungen identifiziert werden, die nach einer sechsteiligen Skala auf ihre Klimawirkung hin beurteilt werden sollen. Diese umfassen intendierte positive Wirkung (+2), positive Wirkung als Nebeneffekt (+1), keine Wirkung auf Treibhausgase (0), Kontraproduktivität als Nebeneffekt (-1), bewusst intendierte Kontraproduktivität (-2) sowie unklare Wirkung (99). Daraus soll eine Green Budgeting Scorecard erstellt werden.

3 Gleichstellung

Die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern wird über unterschiedliche Interventionen wie etwa Schaffung von gesetzlichen Regelungen, Festlegung von Quotenregelungen oder Bewusstseinsbildung verfolgt, wobei budgetäre Interventionen eine hohe Relevanz haben. Die Nachvollziehbarkeit der Budgetmittel zur Gleichstellung im Budget ist für die politische Steuerung von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass vorgesehene Mittel auch tatsächlich zur Gleichstellung eingesetzt werden und keine negativen Auswirkungen durch nicht gleich-

¹² Spending Review im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans (https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:932718e0-485a-4332-a503-c54364bb1873/Spending%20Review%20Modul%201%20_%20Klima-%20und%20Energie.pdf).

stellungsbezogene Budgetprogramme entstehen. Die Komplexität der Fragestellung verlangt nach einer differenzierten, aber auch praktikablen Lösung.

a. Internationale Modelle und Standards

Das Tracking von gleichstellungsrelevanten Ausgaben wurde in zahlreichen Staaten umgesetzt, wie insbesondere in Italien, Albanien, Ruanda und verschiedenen lateinamerikanischen Staaten.¹³ Es liefert unterschiedliche Informationen, wobei die praktischen Modelle mehrere Ansätze kombinieren:¹⁴

1. Das einfachste Modell identifiziert Ausgaben, die **direkt auf Gleichstellung gerichtet** sind. Es handelt sich dabei um konkrete Projekte zur Gewaltprävention, Mittel zur Förderung des Zugangs und der Leistung von Mädchen in technischen Studien oder Schulen oder öffentliche Ausgaben für die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen. Damit werden Aussagen über die direkt der Gleichstellung gewidmeten Budgets im Zeitablauf getroffen. Der Schwerpunkt liegt häufig bei Transfers und Förderungen.
2. Um die konkreten Mittel für Gleichstellung auch in „**gemischten**“ Programmen zu ermitteln, sehen manche Methoden eine Aufteilung der Mittel auf einen Gleichstellungs- und einen Nichtgleichstellungsteil oder eine geschlechterspezifische Aufschlüsselung vor. Auch bei diesen Ansätzen wird auf alle Ausgabenkategorien abgestellt. Beispielsweise unterscheidet

¹³ Siehe dazu: *Downes R., von Trapp L., Nicol S.* (2016): Gender Budgeting in OECD Countries. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2016/3.

¹⁴ Siehe dazu: IMF (2016): *Gender Budgeting in G7-Countries*, Washington, DC: IMF; *Downes R., Nicol S.* (2020): *Designing and Implementing Gender Budgeting – a path to action*. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2020/2; *Downes R., von Trapp L., Jansen J.* (2018): *Budgeting in Austria*. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2018/1; *Gender Budgeting Framework* (2020), OECD; PEFA (2020). *Supplementary framework for assessing gender responsive budgeting*. Washington, DC: PEFA; *Alonso-Albarran, Curristine, Preston, Soler, Tchelishvili, und Weerathunga* (2020): *Gender Budgeting in G20 Countries*. IMF Working Paper WWP/21/269.

eine mechanische Aufteilung im Bildungsbereich nach dem Geschlecht der SchülerInnen, eine differenziertere Aufteilung stellt im Bereich der technischen Fächer Auswirkungen nach Geschlechtern dar.

3. Breiter gefasste Ansätze analysieren den **Umfang eines Gender Mainstreamings** von Global- bzw. Detailbudgets. Diese zielen nicht auf die Erhebung der direkten Mittel für die Gleichstellung ab, sondern versuchen zu beurteilen, inwieweit Genderanalysen durchgeführt wurden, Maßnahmen gleichstellungsbezogen ausgerichtet sind, gleichstellungsfeindliche Elemente eliminiert wurden und Ziele und Indikatoren nach Geschlechtern differenziert dargestellt werden. Die Umsetzung von Gender Mainstreaming wird budgetär damit im Zeitablauf beurteilt.

Die unterschiedlichen Informationszwecke verlangen nach einem angepassten Ansatz, wobei einige gemeinsame Elemente in allen Anwendungsformen zu finden sind:

- Aus den **Strategien** oder Policies soll der Gleichstellungsbezug für die Identifikation der relevanten Budgetprogramme abgeleitet werden.
- Die Einbettung des Trackings kann erst im **Budgetvollzug** ansetzen oder schon mit Planung und **Budgeterstellung** beginnen.
- Der Detaillierungsgrad ergibt sich bei der Wahl der unterschiedlichen Elemente der **Budget- bzw. Kontierungsstruktur** (z.B. Global- oder Detailbudget bzw. Konten).
- Entwickelte Systeme integrieren den Ansatz vollständig in den IT-unterstützten Budgetprozess im **Kontenplan**, in den Anfangsphasen werden die Mittel häufig händisch unter Zuhilfenahme von Excel ermittelt (sogenanntes Mapping).

- **Indikatoren** sind erforderlich, um den Gleichstellungsaspekt aus den „gemischten“ Programmen zu erheben (z.B. Mädchen in STEM-Studienrichtungen, landwirtschaftliche Förderungen für Betriebe, die durch Mann und Frau gemeinsam geleitet werden, Pensionsmonate, die Frauen für die Kindererziehung angerechnet werden).
- Umfangreiche **analytische Fragebögen** sind für jene Modelle notwendig, mit denen der Grad der Implementierung von Gender Mainstreaming beurteilt werden soll.

b. Stand des Instrumentariums in Österreich

Der Verfassungsgrundsatz der „Wirkungsorientierung, insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern“ verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden zu Gender Budgeting. Die Verfassung lässt jedoch offen, wie eine transparente Darstellung und Überprüfung der mit dem Ressourceneinsatz angestrebten Wirkungen erreicht werden soll. Auf Bundesebene werden die Budgetmittel zur Umsetzung der speziell bei den Angaben zur Wirkungsorientierung gekennzeichneten Gleichstellungsziele oder Gleichstellungsmaßnahmen, nicht ausgewiesen. Ratio der Budgetierungslogik ist, dass die Ressorts innerhalb ihrer Budgetobergrenzen die Gleichstellungsziele umsetzen. Diese lose Verknüpfung zwischen Gleichstellungszielen und Budgetmitteln geht jedoch zu Lasten der Nachvollziehbarkeit und Transparenz, wie auch im Rahmen der externen Evaluierung der Haushaltsrechtsreform¹⁵ kritisch angemerkt wurde.¹⁶

¹⁵ Siehe dazu: *Hammerschmid G., Hopfgartner V. (2019): Fokusstudie II, Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung in der Bundesverwaltung.*

¹⁶ Der fehlende systematische Zusammenhang der Angaben der Wirkungsorientierung mit den dafür zur Verfügung gestellten Budgetmitteln wurde im Rahmen der externen Evaluierung der Haushaltsreform mehrfach kritisiert. Die Evaluierungsergebnisse können auf den Internetseiten des BMF unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/haushaltsrechtsreform/externe-evaluierung-bundeshaushaltsrecht.html> abgerufen werden.

Hintergedanke der Konzeption war, dass Ansprüche auf Budgetmittel aufgrund von genannten Maßnahmen im Rahmen der Wirkungsorientierung entstehen könnten.

Eine monetäre Bewertung von Gleichstellungsmaßnahmen ist haushaltsrechtlich nicht ausgeschlossen und erfolgt bereits vereinzelt. So werden im Bundesvoranschlag (z.B. Globalbudget „Frauenangelegenheiten und Gleichstellung“) und im Förderungsbericht ausgewählte Gleichstellungs- und Frauenförderungsprogramme dargestellt, die in einem Globalbudget oder auf separaten Konten verrechnet werden.

Budgetmittel für die Gleichstellung von Frauen und Männern werden in Einzelfällen ex post erhoben (z.B. parlamentarische Anfragen). Die Frauensektion im Bundeskanzleramt hat aufgrund einer EntschlieÙung¹⁷ des Nationalrates die Budgetmittel, die der Bund für Maßnahmen in Bezug auf den Abbau von Gewalt gegen Frauen und Kinder, Präventionsarbeit und Täterarbeit ausgibt, erhoben. Das erste Ergebnis für 2021 wird demnächst dem Parlament übermittelt. Als nächster Schritt ist geplant, diese Erhebung auf alle frauen- und gleichstellungsfördernden Maßnahmen zu erweitern und regelmäßig durchzuführen. Die Erhebung erfolgt über Erhebungsbögen und wird nicht automationsunterstützt generiert.

Im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung wird bei der Dimension „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ eine Aufschlüsselung der Auswirkungen auf die betroffenen Personen nach Geschlechtern sowie die sich daraus ergebende budgetäre Verteilung auf Frauen und Männer angegeben. Dabei werden geschlechterspezifische Informationen etwa über den erwarteten Nutzen (z.B. von Steuererleichterungen oder Bildungsmaßnahmen), die Verteilung von geschaffenen Arbeitsplätzen oder ökonomische Unabhängigkeit von Frauen und Männern, die auch für die Analyse der Budgets herangezogen werden können, erhoben. Wenngleich das Instrumentarium syste-

¹⁷ 182/E XXVII. GP vom 16. Juni 2021 (https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/E/E_00182/index.shtml).

matisch angewendet wird, besteht hinsichtlich der Qualität der Analyse noch Verbesserungspotential.¹⁸

Trotz dieser Initiativen fehlen weitgehend Instrumente für eine Nachverfolgung von Gleichstellungsausgaben. Weder sehen die Budgetunterlagen systematisch Felder für die Darstellung der Gleichstellungsausgaben vor, noch enthält das Haushaltsrecht bzw. die Haushaltsverrechnung entsprechende Regelungen. Aus diesem Grund unterbleibt auch im Budgetvollzug bzw. in den unterschiedlichen Jahresberichten (Bundesrechnungsabschluss, Wirkungsorientierungsbericht) eine entsprechende Darstellung. Das Nicht-Vorliegen einer umfassenden Gleichstellungsstrategie, die inhaltlich die Identifikation von Gleichstellungsausgaben leiten würde, erschwert das Tracking.¹⁹

c. **Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung in Österreich**

Das Gender Budgeting ist in Österreich bereits fortgeschritten und erhält internationale Aufmerksamkeit, ein systematischer Ansatz zur Nachverfolgung der entsprechenden Budgets ist derzeit jedoch nicht gegeben. Tracking Informationen könnten bei entsprechender IT-Unterstützung bereits bei der Budgeterstellung erhoben werden. Ein pragmatischer Ansatz mit direktem Fokus auf Gleichstellungsprogramme ohne umfassende, detaillierte Aufteilung von Budgets erleichtert und beschleunigt eine erste Umsetzung und ermöglicht systematische Einblicke in die Ressourcen für unterschiedliche Gleichstellungsbereiche bzw. macht den Ressourcenfluss im Budgetvollzug transparent.

Bei der Auswertung der bisher manuell erhobenen Daten, mit denen ein erster Überblick über die Gleichstellungsprojekte erzielt wurde, ist festzulegen, auf welcher Budgetebene und für welche Ausgabenkategorien das Tracking erfolgen kann. Über eine Involvierung des BMF in den Prozess kann die Nachverfolgbarkeit von der Budgeterstellungphase

¹⁸ Vgl. Polzer T./Seiwald, J. (2021): Gender-responsive budgeting in Austria: The narrow line between implementation and confirmation (<https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1927516>).

¹⁹ O'Hagan, A., Klatzer, E. (2018): Gender Budgeting in Europe.

durchgehend bis hin zum Budgetvollzug (eindeutig zu identifizierende Ausgaben auf speziell gekennzeichneten Konten bzw. Global- und Detailbudgets) erfolgen.

Eine Erweiterung des Instrumentariums um eine Aufteilung sogenannter gemischter Programme würde die budgetären Gleichstellungsinformationen wesentlich ergänzen. Während in einzelnen Bereichen, insbesondere wenn Frauen und Männer gleichen Zugang zu Leistungen haben und die Leistungen für die Gesamtbevölkerung erbracht werden (z.B. Justiz), eine Aufteilung kaum einen Mehrwert bietet, könnte die systematische Analyse von Projekten, Transfers und indirekten Förderungen an Privatpersonen (z.B. Pflegegeld, Steuerbegünstigungen, Pensionen) wichtige Informationen über die Verteilung von Ressourcen hinsichtlich Frauen und Männern liefern. Das Budget könnte damit stärker als politisches Instrument genutzt werden, wenn das Budget für Gleichstellung in der Planung und im Vollzug nachvollziehbarer dargestellt wird.

Inhaltlich hilfreich ist jedenfalls eine übergreifende Gleichstellungsstrategie, an der sich sowohl die Definition der Gleichstellungsziele und -maßnahmen orientieren als auch die Budgetmittel inhaltlich identifizieren lassen. In einem jährlichen Gender Budget Statement werden in Verbindung mit einer umfassenden Gleichstellungsanalyse die Budgetmittel systematisch dargestellt.

4 Ausblick: Nutzen und natürliche Grenzen des Instrumentariums

Internationale Modelle zu Green und Gender Budgeting integrieren die Nachverfolgbarkeit der Budgets dieser Querschnittsmaterien in ein umfassendes Instrumentarium. Dieses enthält neben Strategien und Plänen budgetäre Mechanismen, Wirkungsorientierung und Folgeabschätzungen bzw. umfassende Governance Mechanismen. Die Informationen dieses Trackings bereichern die Informationsbasis in den unterschiedlichen Phasen des Budgetzyklus und liefern wesentliche

quantitative Informationen (z.B. hat eine Geschlechterperspektive der Förderprogramme zu einer Erhöhung der Unterstützung von Frauen im Laufe der Jahre geführt, wie aus dem Kunst- und Kulturbericht ersichtlich ist). Diese Budgetzahlen müssen jedoch immer in Zusammenhang mit anderen Informationsquellen wie insbesondere Zielsetzungen und wirkungsorientierten Indikatoren auch qualitativ interpretiert werden.

Konkret bedeutet dies:

- **Für die Budgeterstellung und Debatte im Parlament:** Das Parlament und andere Stakeholder können mit Hilfe von Budgetwerten über Gleichstellung oder Klima die Umsetzung von Strategien und Zielsetzungen der Bundesregierung beurteilen. Ein Green bzw. Gender Budget Statement zu diesen beiden Themenbereichen in den Budgetunterlagen unterstützt die Bundesregierung in deren Überlegungen und ermöglicht eine systematische Diskussion im Parlament.
- **Im Budgetvollzug:** Der Implementierungsstand des Budgets für die identifizierten Klima- oder Gleichstellungsausgaben eruiert, ob die Finanzmittel auch zielgerichtet eingesetzt und entsprechende Steuerungsmaßnahmen bei budgetären Unter- bzw. Überauslastungen eingeleitet werden. Die Budgetmittel werden öffentlich berichtet und zur Diskussion gestellt.
- **In der Rechenschaftslegung:** Sowohl in der jährlichen Berichterstattung (z.B. im Bundesrechnungsabschluss oder Berichten zur Wirkungsorientierung) als auch bei Evaluierungen und Prüfungen des Rechnungshofs kann die Implementierung der Querschnittsbudgets offengelegt und den erreichten Zielsetzungen gegenübergestellt werden. Damit kann nachvollzogen werden, wie die budgetären Maßnahmen konkret gewirkt haben, welchen Beitrag die Mittel zur Zielerreichung hatten und wie sich budgetäre Abweichungen auf die Zielerreichung ausgewirkt haben.

Um Kosten und Nutzen zu optimieren, sollte sich die konkrete Umsetzung an den Voraussetzungen des Budget- und Rechnungssystems einschließlich der IT-Landschaft orientieren. Der Detaillierungsgrad der Information muss eine Balance zwischen Relevanz und unnötiger Detailtiefe haben. Pragmatische Kompromisse werden notwendig sein. Externe Nachvollziehbarkeit verlangt nach einer klaren, offengelegten Methodik. Weiters ist für die Informationen eine homogene Datenbasis sicherzustellen, zudem sollen – sofern unterschiedliche Datenquellen (z.B. Budget, Transparenzdatenbank) noch bestehen – entsprechende Überleitungen eine widerspruchsfreie Verwendung der Daten sicherstellen.

Die OECD weist darauf hin, dass der Erfolg bzw. die Umsetzung der Gleichstellungspolitik nicht immer am Budget gemessen werden kann. Eine einseitige Konzentration auf Trackinginformationen kann missverständlich zu einer einseitigen Bewertung von Politik führen. Dieselbe Problematik ergibt sich beim Green Budgeting, durch sogenanntes Greenwashing. Um solchen Effekten vorzubeugen, ist eine Beurteilung durch unabhängige Stellen (wie internationale Organisationen, Rechnungshöfe oder unabhängige Klimaräte) notwendig, die eine Überwachung von Klimazielen und eine Einschätzung der Maßnahmen auf die Klimaziele wahrnehmen und die Ergebnisse des Trackings beurteilen.

Gebietskörperschaften- übergreifender Einsatz der Transparenzdaten- bank als Instrument für ein effizientes Förderungswesen

Von Mag.^a Elisabeth Klaus*

* Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 222.

1 Überblick

Die öffentliche Hand vergibt eine Vielzahl von Förderungen, die gesamtstaatlich erhebliche budgetäre Relevanz¹ aufweisen. Vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie, der durch den Krieg in der Ukraine verursachten Energiekrise sowie der damit in Zusammenhang stehenden aktuellen Teuerung kommt diesen Leistungen als Unterstützung für Betroffene zudem fundamentale Notwendigkeit zu. Eine gebietskörperschaftenübergreifende Datenbasis ist eine der Voraussetzungen, damit diese Maßnahmen den Wirtschaftsstandort Österreich zielgerichtet stärken und Menschen in finanzieller Notlage erreichen können. Die Transparenzdatenbank als eine für Bund, Länder und Gemeinden konzipierte IT-Lösung unterstützt dabei seit dem Jahr 2012 als Werkzeug für ein effizientes Förderwesen.²

Der vorliegende Artikel geht auf die im gebietskörperschaftenübergreifenden Kontext relevanten rechtlichen Grundlagen zur Transparenzdatenbank ein, stellt die aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen komplexe, aber trotzdem erfolgreich zu bewertende Mitwirkung bzw. Einbeziehung der Länder in die Transparenzdatenbank dar und gibt einen Ausblick auf zukünftig angedachte Schritte.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Bei der Transparenz im Förderungswesen handelt es sich um keinen eigens in den Art. 10 ff. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)³ verankerten Kompetenztatbestand.

¹ Im Jahr 2021 wurden vom Bund und den Ländern insgesamt 38,8 Mrd. Euro an direkten Förderungen in die Transparenzdatenbank eingemeldet, wobei die Anmeldungen der Länder auf freiwilliger Ebene erfolgten.

² *Sandra Tscheliesnig*, Die österreichische Transparenzdatenbank - Instrument für ein effizientes Förderungswesen, ÖHW 2019 H 1-3, 29.

³ BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 194/1999, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 141/2022.

Das hat zur Folge, dass nach den Bestimmungen des B-VG eine einheitliche Zuständigkeit des Bundes oder der Länder zur Regelung und Vollziehung nicht besteht. Vielmehr handelt es sich bei der Transparenz im Förderungswesen um eine **Annexmaterie zur jeweiligen Hauptangelegenheit**,⁴ sodass jener Gesetzgeber zuständig ist, der berufen ist, in der jeweiligen Materie Förderungen zu vergeben.⁵

Einheitliche, für Bund und alle Länder gleichermaßen geltende Vorgaben bedürften daher einer alleinigen Kompetenz des Bundes. Dies wäre legislativ entweder durch Aufnahme eines eigenen Kompetenztatbestandes in die bestehende Systematik der Art. 10 bis 15 B-VG oder durch Verankerung einer vorangestellten Kompetenzdeckungsklausel als Verfassungsbestimmung in einem Bundesgesetz, das die Transparenz im Förderungswesen – wie aktuell das Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012)⁶ – regelt, denkbar.

Beide Varianten erfordern eine qualifizierte Mehrheit im Nationalrat sowie die Zustimmung des Bundesrates.⁷ Diese Mehrheiten wurden bislang politisch nicht gefunden, weswegen die Zuständigkeiten zur Regelung der Transparenz im Förderungswesen nach wie vor zwischen Bund und Ländern geteilt sind.

2.2 Transparenzdatenbankgesetz 2012 und Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Transparenzdatenbank

Das TDBG 2012 als einfaches Bundesgesetz gibt in diesem Sinne nur für den Bund verbindliche Regelungen vor. Aus den zuvor dargestellten Gründen bedürfte dieselbe Verpflichtung für Länder und Gemeinden einer qualifizierten Mehrheit im National- und Bundesrat.

⁴ Vgl. *Grabenwarter/Frank*, B-VG Vor Art 10–15 RZ 9 (Stand 22.06.2020, rdb.at).

⁵ Vgl. dazu kritisch *Uebe*, Das Projekt der Transparenz öffentlicher Leistungen – die Entwicklung einer Leistungsangebotsdatenbank, einer Transparenzdatenbank und eines Transparenzportals, ÖHW 2013, 61 (74).

⁶ BGBl. I Nr. 99/2012.

⁷ Art. 44 Abs. 2 B-VG.

Um den gebietskörperschaftenübergreifenden Gedanken der Transparenzdatenbank dennoch weitestmöglich zu verfolgen, wurde das von der Verfassung in Art. 15a Abs. 1 B-VG bereit gestellte Instrument einer staatsrechtlichen Einigung herangezogen und im Frühjahr 2013 die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Transparenzdatenbank zwischen Bund und Ländern⁸ (im Folgenden: 15a-Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank) abgeschlossen.

Gegenstand von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG (im Folgenden: 15a-Vereinbarungen) können neben Angelegenheiten der Gesetzgebung und Verwaltung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes auch Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung – im Rahmen derer der eindeutig überwiegende Teil von Förderungen vergeben wird – sein.⁹ Aus diesem Grund erscheint der Abschluss einer 15a-Vereinbarung grundsätzlich als geeignetes Instrument, um gebietskörperschaftenübergreifend eine Datenbasis zu erlangen, die es ermöglicht, die eingangs dargestellten Zielsetzungen zu erreichen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die 15a-Vereinbarung im gegenständlichen Kontext zwar die Vorstellungen bis zu einem gewissen Grad umsetzen, aber den gebietskörperschaftenübergreifenden Gedanken der Transparenzdatenbank nicht unmittelbar verwirklichen kann.

2.3 Grenzen der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG

Die grundsätzliche Idee einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank ist, dass Bund, Länder und Gemeinden die von ihnen vergebenen Förderungen in einer gemeinsamen Datenbank erfassen und personenbezogene Daten dazu einmelden. Da Vertragspartner von 15a-Vereinbarungen jedoch nur Bund und Länder sein können, nicht aber Gemeinden,¹⁰ bedürfte eine verpflichtende Einbeziehung der Gemeinden weiterer rechtlicher Umsetzungsschritte.

⁸ BGBl. I Nr. 73/2013.

⁹ Vgl. *Muzak*, B-VG⁶ Art. 15a RZ 1 (Stand 1.10.2020, rdb.at).

¹⁰ Art. 15a Abs. 1 B-VG.

Ob dies durch die Erlassung entsprechender Landesgesetze ohne weiters geschehen könnte, ist vor dem Hintergrund der in Art. 116 Abs. 2 B-VG garantierten Gemeindeautonomie fraglich.¹¹ Zudem wäre zur Gewährleistung einheitlicher Vorgaben eine entsprechende Koordinierung zwischen den Landesgesetzgebern erforderlich.

Zudem werden Förderungen nicht nur – wie im Regelfall – im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vergeben, sondern auch im Bereich der Hoheitsverwaltung. In diesem Zusammenhang ist das verfassungsrechtliche Legalitätsprinzip zu beachten, wonach die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund von Gesetzen ausgeübt werden darf.¹² Auch die Einmeldung von Daten der im hoheitlichen Bereich vergebenen Förderungen bedarf daher einer entsprechenden rechtlichen Grundlage. Ebenso wäre eine Verpflichtung von ausgegliederten Einheiten, die Leistungen der Länder vergeben, nicht direkt aus einer 15a-Vereinbarung ableitbar, sondern bedürfte ebenfalls einer Transformation, weil die 15a-Vereinbarung nur die jeweiligen Vertragspartner, nicht aber Dritte bindet.¹³

Durch das Tätigwerden der Landesgesetzgeber würde eine enge Wechselbeziehung zu den für den Bund durch das TDBG 2012 bereits verbindlich vorgegebenen Regelungen entstehen. Da eine dynamische Verweisung auf Rechtsvorschriften einer anderen normsetzenden Autorität „in der jeweils geltenden Fassung“ verfassungsrechtlich unzulässig ist,¹⁴ müssten die zu erlassenden Landesgesetze zur Gewährleistung einheitlicher Vorgaben entweder den Wortlaut des TDBG 2012 wiederholen oder auf das zum Zeitpunkt der Erlassung geltende TDBG 2012 verweisen. Beide Normsetzungstechniken würden aber zwangsläufig dazu führen, dass jede bundesseitig vorgenommene Novellierung des TDBG 2012 auch einer Änderung der jeweiligen Landesgesetze bedürfte, andernfalls es zu einem kontraproduktiven Auseinanderfallen

¹¹ Siehe Uebe, ÖHW 2013, 76.

¹² Muzak, B-VG⁶ Art 18 RZ 5 (Stand 1.10.2020, rdb.at).

¹³ Vgl. Grabenwarter/Frank, B-VG Art 15a RZ 5 (Stand 20.6.2020, rdb.at).

¹⁴ Vgl. Muzak, B-VG⁶ Art 18 RZ 10 (Stand 1.10.2020, rdb.at).

von bundes- und landesrechtlichen Vorgaben in Bezug auf dieselbe Angelegenheit käme.

Zusammengefasst sind die komplexen Zuständigkeitsfragen zwischen den Gebietskörperschaften eine große Herausforderung für die Umsetzung einer bundesweit einheitlichen Transparenzdatenbank. Gewichtige Aspekte sprechen daher für eine alleinige Kompetenz des Bundes. Teilweise wurde dieser Standpunkt auch ländersseitig in Verhandlungen vertreten sowie in Begutachtungsverfahren zu unterschiedlichen Novellen des TDBG 2012 angemerkt.

3 Inhaltliche Eckpunkte der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine Transparenzdatenbank

Eine 15a-Vereinbarung setzt wie alle anderen Verträge einen Konsens über den Inhalt zwischen den Vertragspartnern voraus. In diesem Sinne einigten sich Bund und Länder im Jahr 2013 auf die Schaffung einer „Leistungsangebotsdatenbank“, welche nach dem Wortlaut des Art. 1 Z 2 der 15a-Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank der erste Schritt für eine gebietskörperschaftenübergreifende Transparenzdatenbank sein soll. Die sich aus dieser Vereinbarung ergebende Verpflichtung der Länder beschränkt sich auf die Erfassung der abstrakten Beschreibungen der von ihnen vergebenen Förderungen in einer einheitlichen Datenbank. Diese Informationen werden am Transparenzportal veröffentlicht und gemeinsam mit den vom Bund erfassten Förderungsbeschreibungen in strukturierter und übersichtlicher Form dargestellt.¹⁵ Dadurch wird sowohl dem im TDBG 2012 als auch in der 15a-Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank verankerten Informationszweck¹⁶ Rechnung getragen, weil Bürger in diesem Sinne einfach und kostenlos eine übersichtliche Darstellung der bei Bund und Ländern beantragbaren Förderungen erhalten.

¹⁵ §§ 1 Abs. 1 Z 1 und 2 iVm 19 TDBG 2012.

¹⁶ § 2 Z 1 TDBG 2012 iVm Art. 1 Z 1 der 15a-Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank.

Im TDBG 2012 sind neben dem Informationszweck jedoch weitere Zwecke verankert, die neben den erfassten Leistungsbeschreibungen auch personenbezogene Daten der jeweiligen Leistungsempfänger erfordern. So sieht beispielsweise der Überprüfungs­zweck¹⁷ die Vermeidung von unerwünschten Doppel- bzw. Mehrfachförderungen vor, indem den Förderungsstellen Informationen über bereits bezogene Leistungen vom jeweiligen Förderungswerber zur Verfügung gestellt werden.¹⁸ Auch der ebenfalls im TDBG 2012 verankerte Steuerungs- oder Wirtschaftlichkeitszweck¹⁹ erfordert eine valide und umfassende Datenbasis, um treffsichere und zielgerichtete Auswertungen zu ermöglichen.

Die mit den Ländern im Jahr 2013 erzielte Einigung umfasst die personenbezogene Dateneinmeldung zwar *expressis verbis* nicht,²⁰ verankert aber für den Fall einer positiv abgeschlossenen Evaluierung der Leistungsangebotsdatenbank das Bekenntnis, weitere für die Schaffung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank erforderliche Schritte zu setzen.²¹

4 Teilnahme der Länder an der Transparenzdatenbank

4.1 Mitteilungen der Länder

Im Bestreben, auch die Auszahlungen der Länder in die Transparenzdatenbank einzubeziehen, wurde im Paktum zum Finanzausgleich 2017 bis 2021 vereinbart, dass die Transparenzdatenbank von den Ländern in den Bereichen Umwelt und Energie von 1. 1. 2017 bis 31.12.2017 befüllt und sodann gemeinsam mit dem Bund analysiert wird (Pilotprojekt).²²

¹⁷ § 2 Z 4 TDBG 2012.

¹⁸ Der Inhalt der den Förderungsstellen zur Verfügung gestellten Informationen ergibt sich aus §§ 25 Abs. 1 iVm 32 Abs. 5 und 6 TDBG 2012.

¹⁹ § 2 Z 3 und 5 TDBG 2012.

²⁰ Art. 1 Z 4 lit. b der 15a-Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank.

²¹ Art. 1 Z 2 lit. b der 15a-Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank.

²² Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017, S. 19.

Trotz des Umstandes, dass eine rechtliche Verpflichtung, abgesehen von den festgelegten Pilotbereichen, nicht bestand und nach wie vor nicht besteht, übermittelte Oberösterreich bereits zu diesem Zeitpunkt Auszahlungen aus allen Bereichen auf freiwilliger Basis. Weitere Länder sind diesem Beispiel sukzessive gefolgt. Aktuell melden sieben von neun Ländern personenbezogene Daten zu allen Bereichen ein, zuletzt hat Wien eine umfassende technische Anbindung an die Transparenzdatenbank vorgenommen.

Daten zu Leistungen aus dem hoheitlichen Bereich oder zu Förderungen, die Rückschlüsse auf besondere Kategorien personenbezogener Daten zulassen (z.B. Förderungen an Personen mit besonderen Bedürfnissen), sind von den Einmeldungen nicht umfasst.

4.2 Gemeinsame Analyse im Jahr 2018 und legislative Umsetzung

Die von Bund und Ländern gemeinsam durchgeführte Analyse des Pilotprojektes im Jahr 2018²³ ergab insgesamt ein positives Ergebnis und hat das Potenzial einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank aufgezeigt. Als wesentliche Erkenntnisse seien folgende Eckpunkte angeführt:²⁴

- Eignung der **personenbezogenen Abfrage**,²⁵ Förderungsstellen Hinweise zur Kontrolle der Förderungsvoraussetzungen und Vermeidung unerwünschter Mehrfach- oder Doppelförderungen zu geben (Überprüfungszweck).

²³ Das Ergebnis der Analyse ging in dem gemeinsamen Abschlussbericht des BMF und der Länder vom 5.10.2018 „Analyse der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder an die Transparenzdatenbank (TDB)“ auf (<https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/berichte/>).

²⁴ Gemeinsamer Abschlussbericht, S. 2 ff.

²⁵ Bei der personenbezogenen Abfrage handelt es sich um eine von der Transparenzdatenbank zur Verfügung gestellte IT-Funktion, die es Förderungsstellen ermöglicht, die zur Gewährung, Einstellung oder Rückforderung einer Förderung erforderlichen Daten des Förderungswerbers einzusehen (z.B. Einkommen, andere bezogene Förderungen).

- Möglichkeit, bereits **bei Konzeption einer Förderung potenzielle Mehrfachförderungen** gebietskörperschaften-übergreifend zu eruieren.
- Datenbasis für **weiterführende Auswertungen** durch die Bundesanstalt Statistik Austria, indem Daten der Transparenzdatenbank mit demographischen Daten (z.B. Einkommensschicht, regionale Verteilung) verknüpft werden (Steuerungszweck). Auf Basis der Bereiche „E-Mobilität“ sowie „Erneuerbare Energien/Energieeffizienz“ wurden in diesem Kontext verschneidende Auswertungen bei der Bundesanstalt Statistik Österreich vom BMF beauftragt, aus denen die Möglichkeit von Wirkungsanalysen von Förderungen auf Basis der Daten der Transparenzdatenbank konkret ersichtlich wurde.
- Eignung des in der Transparenzdatenbank implementierten Auskunftssystems für **länderseitige Auswertungen**.
- **Strukturierter und umfassender Überblick** über die von der öffentlichen Hand finanzierten Geldleistungen für Bürger und Unternehmen (Informationszweck).

Konsens bestand zwischen Bund und Ländern zudem dahingehend, dass die oben dargestellten Potentiale der Transparenzdatenbank nur dann ausgeschöpft werden können, wenn eine valide Datenbasis besteht. In diesem Kontext wurden Empfehlungen²⁶ erarbeitet, die zu weiten Teilen durch eine Novelle zum TDGB 2012 im Jahr 2019 in für den Bund verbindlicher Form rechtlich umgesetzt²⁷ und technisch in der Transparenzdatenbank implementiert wurden.

²⁶ Gemeinsamer Abschlussbericht, S. 5 ff.

²⁷ BGBl. I Nr. 70/2019.

Hervorgehoben seien:

- Einmeldung der **Gewährung** von Förderungen bereits vor der tatsächlichen Auszahlung, um Förderungsstellen frühzeitig Hinweise auf dem Förderungswerber bereits zugesagte Leistungen zu geben.²⁸
- Aufschlüsselung des steuerrechtlichen Einkommens in **die sieben Einkunftsarten** gemäß § 2 Abs. 3 Einkommensteuergesetz 1988,²⁹ um Förderungsstellen besser granulierte Informationen bei einkommensabhängigen Förderungen zur Verfügung zu stellen.³⁰
- **Erweiterung des Ergebnisses der personenbezogenen Abfrage**, indem Förderungsstellen nicht nur die von einem Förderungswerber bezogenen Förderungen angezeigt werden, die in derselben Kategorie wie die beantragte Förderung enthalten sind, sondern alle dem Förderungswerber zugesagten oder ausbezahlten Förderungen³¹ (Ausnahme: Förderungen, die Rückschlüsse auf besondere Kategorien personenbezogener Daten zulassen; bei diesen Förderungen bestehen Einsichtsrechte nach Maßgabe der halbjährlich zu aktualisierenden Transparenzdatenbank-Abfrage-Verordnung).³²
- Erfassung eines **Förderungsgegenstandes**, um treffsicherere Auswertungen zu ermöglichen.³³

²⁸ Umsetzung durch § 25 Abs. 1 Z 3a TDBG 2012 idF BGBl. I Nr. 70/2019.

²⁹ BGBl. Nr. 400/1988.

³⁰ Umsetzung durch § 32 Abs. 1 TDBG 2012 idF BGBl. I Nr. 70/2019.

³¹ Umsetzung durch § 32 Abs. 5 und 6 TDBG 2012 idF BGBl. I Nr. 70/2019.

³² Umsetzung durch § 22 Abs. 3 TDBG 2012 idF BGBl. I Nr. 70/2019.

³³ Umsetzung durch § 25 Abs. 1 Z 3b TDBG 2012 idF BGBl. I Nr. 70/2019.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

5.1 Schlussfolgerungen

Der Umstand, dass mittlerweile sieben Länder auf freiwilliger Basis Mitteilungen in die Transparenzdatenbank einmelden, zeigt den gebietskörperschaftenübergreifenden Mehrwert der Transparenzdatenbank auf. Für eine zielgerichtete gesamtstaatliche Steuerung von Ausgaben im Subventionsbereich und zur Informationsbereitstellung über zugesagte und ausbezahlte Förderungen für Förderungsstellen und Bürger auf individueller Ebene kann die Transparenzdatenbank als Unterstützung herangezogen werden. Bei einkommensabhängigen Förderungen können Förderungsstellen zudem das Einkommen des Förderungswerbens einsehen.

Durch die Bereitschaft der Länder, die im Rahmen der gemeinsamen Analyse identifizierten Optimierungen großteils mitzutragen, entsteht in der Transparenzdatenbank nach und nach jene Datenbasis, die zur Erfüllung ihrer Zielsetzungen in gebietskörperschaftenübergreifender Hinsicht erforderlich ist. Die COVID-19 Pandemie hat diesen Prozess enorm beschleunigt, weil die Notwendigkeit, rasch und unbürokratisch Hilfen von staatlicher Seite bereitzustellen, zu einer Vielzahl von Bundes- und Länderförderungen führte, die sich teilweise wechselseitig ausschlossen. Vor allem die Einmeldung von zugesagten, aber noch nicht ausbezahlten Förderungen („Gewährung“)³⁴ sowie die im Rahmen der TDBG-Novelle 2019 erweiterten Ergebnisse der personenbezogenen Abfrage³⁵ stellten einen klaren Mehrwert dar. Dies zeigte sich auch darin, dass die Anzahl der personenbezogenen Abfragen um mehr als das 20-fache im Vergleich zu den Jahren vor der Pandemie angestiegen ist.

³⁴ § 25 Abs. 1 Z 3b TDBG 2012 idF BGBl. I Nr. 70/2019.

³⁵ §§ 32 Abs. 5 und 6 iVm 22 Abs. 3 TDBG 2012 idF BGBl. I Nr. 70/2019.

5.2 **Ausblick – Einbindung von Gemeinden in die Transparenzdatenbank**

Als erste Gemeinde bzw. Stadt nutzten Gratkorn und Villach die Möglichkeit zur freiwilligen Teilnahme an der Transparenzdatenbank. Dadurch konnten sich Bürger erstmals über die von Gemeinden bzw. Städten angebotenen Leistungen durch das Transparenzportal informieren. Graz folgte als erste Landeshauptstadt diesen Beispielen im Jahr 2022 und erfasste rund 45 Förderungen in der Transparenzdatenbank. Diese sind ebenfalls für den Zeitraum der Beantragbarkeit am Transparenzportal öffentlich einsehbar.

Um die Teilnahme von Gemeinden an der Transparenzdatenbank weiterhin zu forcieren, wurde ein Ministerialentwurf zur Änderung des TDBG 2012 im Sommer 2022 vorbereitet,³⁶ der unter anderem verwaltungsökonomische Vereinfachungen zur Erfassung von Förderungen von Kleingemeinden vorsieht. Dabei soll Gemeinden mit unter 20.000 Einwohnern die Möglichkeit gegeben werden, anstatt jede von ihnen angebotene Förderung einzeln in der Transparenzdatenbank zu erfassen, sogenannte „Förderungsschienen“ zu abonnieren.

Die „Förderungsschienen“ sollen nach Abstimmung mit den relevanten Stakeholdern durch Verordnung des Bundesministers für Finanzen festgelegt werden („Transparenzdatenbank-Förderungsschienen-Verordnung“) und inhaltlich zusammenhängende Förderungsmaßnahmen, die von Gemeinden typischerweise vergeben werden, umfassen. Dadurch, dass die „Förderungsschienen“ vorab in der Transparenzdatenbank erfasst und beschrieben werden, fällt die ansonsten erforderliche Anlage der Leistungen durch die Gemeinden selbst weg. Die übrigen in der Transparenzdatenbank angebotenen Funktionen, wie z.B. Einsichten auf vom Förderungswerber bezogene Förderungen oder das Einkommen, sollen teilnehmenden Gemeinden trotzdem weiterhin zur Verfügung stehen.

³⁶ 224/ME XXVII. GP.

Ein Streifzug durch das Tourismusförderungs- recht anhand der Tiroler Normen und deren Genese

Von **Clemens Winter***

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 222.

1 Einleitung

Zahlen - Daten - Fakten. Beleuchtet man diese, kann eindeutig festgestellt werden, dass der Tourismus in Tirol ein unverzichtbarer Wirtschaftstreiber ist und zudem nicht nur die Grundlage einer Vielzahl von Unternehmen in Tirol darstellt, sondern nahezu alle Betriebe zumindest mittelbar beeinflusst.

Ein rezentes Medieninteresse,¹ aktuelle Behandlung im Schrifttum² sowie kürzlich ergangene Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes³ bieten zahlreiche Gründe, die Tourismusförderung durch die Fremdenverkehrsbeiträge der Länder anhand der in Tirol geltenden Rechtslage darzulegen.

2 Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in Tirol

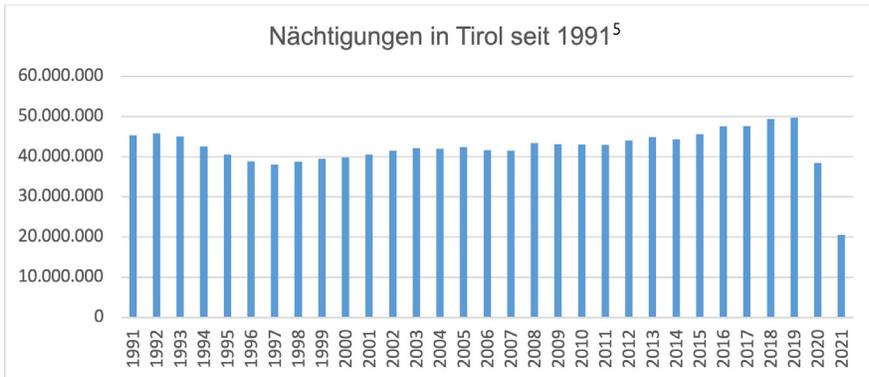
Zuletzt konnte in vorpandemischen Zeiten des Tourismusjahres 2019 ein Nächtigungsrekord von über 49 Millionen Nächtigungen verbucht werden. Aber selbst in den Jahren 2020 und 2021 wurden in Tirol über 33 bzw. über 23 Millionen Nächtigungen verzeichnet, womit wiederum ein Anteil von 33,93 bzw. 29,67 Prozent an der gesamtösterreichischen Nächtigungsanzahl auf das Bundesland Tirol entfiel.⁴

¹ Für viele: <<https://www.derstandard.at/story/2000138667224/felix-mitterer-und-die-tiroler-tourismusabgabe-streiten-bis-der-exekutor>> (abgerufen am 14. September 2022).

² Beiser, „Wohnungseigentümer-Errichtergemeinschaften“ als Pflichtmitglieder von Tourismusverbänden?, SWK 2022, 913.

³ VwGH v. 09.05.2022, Ra 2022/13/0042; v. 12.05.2022, Ro 2019/13/0031.

⁴ Daten: <<http://wko.at/statistik/jahrbuch/tourismus-bundeslaender.pdf>> (abgerufen am 14. September 2022).



In volkswirtschaftlicher Hinsicht ergibt sich aus dem aktuellen Tourismus-Satellitenkonto bzw. den regionalen Tourismus-Satellitenkonten⁶ ein Tourismusanteil an der direkten Wertschöpfung in Tirol von 5 Milliarden Euro, somit 14,3 % der gesamten Bruttowertschöpfung Tirols. Berücksichtigt man zudem die indirekten Wertschöpfungseffekte, steigt diese Zahl auf 5,8 Milliarden Euro. Das entspricht einem Anteil von 16,9 % an der gesamten Bruttowertschöpfung des Bundeslandes.

Im Vergleich zur gesamtösterreichischen Tourismuswertschöpfung von 5,4 % des Bruttoinlandsproduktes (20,7 Milliarden Euro) bzw. auch bei Berücksichtigung der indirekten Wertschöpfungseffekte von 7,3 % des Bruttoinlandsproduktes (28,3 Milliarden Euro), zeigt sich damit deutlich die im Vergleich zu anderen Bundesländern besondere Relevanz des Tourismus für Tirol.⁷

Auch die Bedeutung als Arbeitgeber ist nicht zu unterschätzen. So trägt der Tourismus im Bundesland Tirol – wiederum unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Effekte – mit 57.600 Vollzeitäquivalenten

⁵ Daten: Landesstatistik Tirol; <<https://www.tirol.gv.at/statistik-budget/statistik/tourismus/#c76985>>; Statistik Tourismus - Tabelle 2: Ankünfte und Nächtigungen seit 1991 (abgerufen am 14. September 2022).

⁶ Diese wurden im Jahr 2021 erstmalig rückwirkend für das Jahr 2018 für acht Bundesländer erstellt.

⁷ <<https://www.ttr.tirol/statistik/wirtschaftliche-bedeutung-des-tourismus>> (abgerufen am 14. September 2022).

und somit einem Anteil von 16,3 % maßgeblich zur Gesamtbeschäftigung bei, während sich der diesbezügliche gesamtösterreichische Anteil lediglich auf 7,9 % beläuft.⁸

3 Normsetzung im Laufe der Zeit

Der Gesetzgeber hat früh den für das Bundesland Tirol so wertvollen Wirtschaftszweig des Tourismus erkannt und versucht, diesen entsprechend zu fördern. Bereits am 18. Februar 1910 wurde das „1. Landes-Fremdenverkehrs-Gesetz“ beschlossen, welches im Jahr 1911 in Kraft trat. Dadurch wurde ganz nebenbei zudem auch bewirkt, dass die Angelegenheiten des Fremdenverkehrs Sache der Länder wurden und bis heute unverändert blieben.⁹ Im Jahr 1927 wurde anstatt der bis dahin freiwilligen Beitragsleistungen ein Pflichtbeitrag für Unternehmer zur Sicherstellung der Finanzierung und Stützung dieses Wirtschaftssektors eingeführt.¹⁰

Die über 100-jährige Geschichte des „*Tiroler Tourismusgesetzes*“, welches im Grunde auf die erste Normsetzung im Jahre 1911 und die Einführung der Beitragspflicht im Jahre 1927 zurückgeht, unterstreicht wohl nochmals ausdrücklich die Wichtigkeit dieser Materie.

Nicht nur wurde die Notwendigkeit zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage und Finanzierung des „Wirtschaftsbereiches Tourismus“ in Tirol früh erkannt, sondern auch auf die wechselnden Verhältnisse im Laufe der Zeiten reagiert. Nach mehreren Novellen und Wiederverlautbarungen der Tiroler Fremdenverkehrsgesetze trat mit 1. März 2006 die Stammfassung des heute gültigen, modernen Tiroler

⁸ <<https://www.ttr.tirol/statistik/wirtschaftliche-bedeutung-des-tourismus>> (abgerufen am 14. September 2022).

⁹ Vgl. Lässer, 100 Jahre Fremdenverkehr in Tirol (1989), 75; vgl. auch VfSlg. 2500/1953.

¹⁰ Lehar/Reisner, Tourismuspolitik im Alpenraum (2015), 54; Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für Tirol Nr. 30/1927 „Gesetz vom 4. März 1927, betreffend Interessentenbeiträge zur Förderung des Fremdenverkehrs in Tirol“.

Tourismusgesetzes 2006 in Kraft,¹¹ wodurch insbesondere dem Strukturwandel der 2000er-Jahre Rechnung getragen werden konnte. Durch die Neuregelung des Tourismusrechts sollten zeitgemäße organisationsrechtliche Rahmenbedingungen für regional ausgerichtete, leistungsfähige Tourismusverbände geschaffen werden.¹²

In den letzten Jahren erfolgten einige weitere Novellen des Tiroler Tourismusgesetzes 2006, welche im Wesentlichen aus legislativen Klarstellungen und Verweisanpassungen sowie Änderungen der Verfahrensordnung bestanden. Erwähnenswert sind beispielsweise die Umstellung des Rechnungswesens auf die Systematik der Doppik bei gleichzeitiger Einführung und Erweiterung betriebswirtschaftlicher Planungssysteme in der Haushaltsführung der Tourismusverbände im Jahr 2008.¹³ Zudem wurde im Jahr 2015 die Verpflichtung zur Berücksichtigung tourismusstrategischer Grundlagenarbeit von landesweiter Tragweite durch die Tourismusverbände legislativ verankert und der „Verband der Tiroler Tourismusverbände“ geschaffen.¹⁴ Zuletzt erfolgte die Umsetzung des „Tiroler Weges“ im Hinblick auf eine verantwortungsvolle Tourismusentwicklung mit Balance aus wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Nachhaltigkeit.¹⁵

4 Die Tiroler Tourismusverbände

Vor Inkrafttreten des Tiroler Tourismusgesetzes 2006 wurden grundsätzlich alle Unternehmer einer Gemeinde ex lege zu einem Tourismusverband zusammengefasst. Lediglich im Ausnahmefall hatte die Landesregierung durch Verordnung „für das Gebiet einer Gemeinde mehrere Tourismusverbände oder für das Gebiet mehrerer Gemeinden oder für Teilgebiete von Gemeinden oder für das Gebiet einer Gemeinde und ein

¹¹ Gesetz vom 15. Dezember 2005 zur Förderung des Tourismus in Tirol (Tiroler Tourismusgesetz 2006) TirLGBI. 19/2006.

¹² ErIRV 427/05 BlgTirLT XIV GP.

¹³ TirLGBI. 74/2007.

¹⁴ TirLGBI.15/2015.

¹⁵ ErIRV 6/2022 BlgTirLT XVII GP.

Teilgebiet einer oder mehrerer Gemeinden“ einen Tourismusverband zu errichten.¹⁶

Mit dem Tiroler Tourismusgesetz 2006 trat eine grundlegende Änderung dieser Systematik ein. Nunmehr waren durch die Landesregierung mit Verordnung flächendeckend für das gesamte Landesgebiet regionale Tourismusverbände zu errichten. Die diesbezügliche Anzahl der Tourismusverbände ebenso wie die Abgrenzung der Verbandsgebiete hat sich am Ziel der Schaffung leistungsfähiger Tourismusverbände zu orientieren.¹⁷ Wie bereits ausgeführt, war zentrale Neuerung der legislatischen Anpassungen insbesondere die Änderung der organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen, wobei diese Änderungen zu einer weiteren Professionalisierung des Tourismusgeschehens in Tirol führen sollten.¹⁸

Diese Zielsetzung des Gesetzgebers im Hinblick auf die Professionalisierung des Tourismusgeschehens erwies sich im Folgenden, insbesondere durch die „Verordnungspflicht“, als erfolgreich. Existierten im Jahr 1997 noch 254 kleinräumige Tourismusverbände,¹⁹ konnte nach den Maßgaben des Tiroler Tourismusgesetzes 2006 dieser Stand auf derzeit 34 leistungsfähige regionale Verbände verringert werden.²⁰

Nicht verändert wurde der Kreis der Pflichtmitglieder der Tourismusverbände. Dies sind jene Unternehmer im Sinn des § 2 Abs. 1 und 2 UStG 1994,²¹ die unmittelbar oder mittelbar einen wirtschaftlichen Nutzen aus dem Tourismus in Tirol erzielen und im Gebiet des Tourismusverbandes ihren Sitz oder eine Betriebsstätte haben.

¹⁶ § 1 Tiroler Tourismusgesetz 1991 idF. TirLGBL Nr. 106/2001.

¹⁷ § 1 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBL Nr. 38/2022.

¹⁸ Neuerlich ErlRV 427/05 BlgTirLT XIV GP.

¹⁹ Vgl. *Lehar/Reisner*, Tourismuspolitik im Alpenraum (2015), 55.

²⁰ <<https://www.tirol.gv.at/tourismus/tourismusverbaende>> (abgerufen am 17. September 2022).

²¹ IdF BGBl. I Nr. 40/2014, vgl. § 48 Abs. 2 Z 1 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBL Nr. 38/2022.

Verfügt ein Unternehmer über keinen Sitz oder keine Betriebsstätte im Gebiet eines Tourismusverbandes, so ist er Pflichtmitglied jenes Tourismusverbandes, von dessen Gebiet aus er seine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausübt.²² Zudem besteht bereits seit der Novelle des Tiroler Fremdenverkehrsgesetzes 1932²³ die Möglichkeit, über Antrag freiwillig als Mitglied in einen Tourismusverband mittels Beschluss des Aufsichtsrates aufgenommen zu werden.

Bei den Tiroler Tourismusverbänden handelt es sich um eigenständige Körperschaften öffentlichen Rechts als Selbstverwaltungskörper.²⁴ Die Verwaltung und Leitung zur Erfüllung der Aufgaben der Tourismusverbände erfolgt durch die Verbandsorgane in Form der Vollversammlung aller Mitglieder sowie dem durch die Mitglieder gewählten Aufsichtsrat, welcher wiederum den Obmann und die zwei Obmannstellvertreter wählt. Die Aufsicht über die Tourismusverbände wird durch die Tiroler Landesregierung wahrgenommen.²⁵

Die Ausübung des Stimmrechtes im Rahmen der Vollversammlung des Tourismusverbandes wird in der Art eines Zensuswahlrechtes – ähnlich den diesbezüglichen Regelungen in den Tourismusgesetzen anderer Bundesländer²⁶ – wahrgenommen, wobei die Pflichtmitglieder zur Ermittlung des Stimmrechtes nach der Höhe des von ihnen entrichteten Pflichtbeitrages gereiht und in dieser Reihung in drei Stimmgruppen eingeteilt werden. Auf jede Stimmgruppe entfällt ein Drittel der Gesamtsumme des Beitragsaufkommens.²⁷

²² § 2 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

²³ TirLGBl. 21/1932.

²⁴ VfSlg. 2333/1952.

²⁵ § 39 Tiroler Tourismusgesetz idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

²⁶ Insbes. § 8 Abs. 2 Salzburger Tourismusgesetz 2003, idF. SLGBl. Nr. 38/2022; z.B. ähnlich auch § 14 Abs. 2 Kärntner Tourismusgesetz 2011, idF. KLGBl. Nr. 98/2020; § 14 Abs. 3 Oö Tourismusgesetz 2018, idF. OöLGBl. Nr. 134/2021.

²⁷ § 7 Abs. 2 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

Während auf jedes Mitglied der dritten Stimmgruppe mit dem geringsten Beitragsaufkommen eine Stimme entfällt, erhalten die Mitglieder der zweiten und ersten Stimmgruppe jeweils so viele Stimmen, wie die Anzahl der Mitglieder der betreffenden Stimmgruppe in der Anzahl der Mitglieder der dritten Stimmgruppe ganzzahlig enthalten ist.²⁸

Durch diese Systematik wird sichergestellt, dass die Pflichtmitglieder ihr Stimmrecht anhand ihres faktischen wirtschaftlichen Interesses am Tourismus in Tirol ausüben können, wobei sich der diesbezügliche Konnex aus dem Beitragsaufkommen des Pflichtmitgliedes, welches wiederum den aus dem Tourismus in Tirol gezogenen Nutzen repräsentiert, ergibt. Seitens des Verfassungsgerichtshofes wurde die diesbezügliche Anknüpfung des Stimmrechtes an die Höhe der abgeführten Pflichtbeiträge als zulässig erkannt.²⁹

5 Der Tiroler Tourismusförderungsfonds

Auch diese Institution des Tourismusrechts wurde als landesweite Ergänzung zu den regionalen Tourismusverbänden bereits in der Sitzung des Landtages vom 27. Jänner 1928 errichtet. Die – nicht unbedingt sehr schmeichelhafte – Begründung war die aufkommende Sorge, dass „die eingehenden Mittel verzettelt“ werden würden.³⁰ Von Anfang an hatte der Fonds eine eigene Rechtspersönlichkeit und erfolgte die Vertretung durch den Landesverkehrsrat.³¹ Zweck war die „Bereitstellung von Mitteln für die Schaffung und Erhaltung von Einrichtungen und Unternehmungen, die dem Fremdenverkehr im Lande Tirol dienen“.³²

²⁸ § 7 Abs. 3 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

²⁹ VfGH v. 25.06.2008, B 667, 668/08; VfSlg. 5811/1968.

³⁰ Lässer, 100 Jahre Fremdenverkehr in Tirol (1989), 144.

³¹ Ein dem Landesverkehrsamt als beratende und beschließende beige stellte eigenständige Körperschaft, vgl. das zweite Landesfremdenverkehrsgesetz vom 15.12.1920, Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für Tirol Nr. 16/1921.

³² Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für Tirol Nr. 30/1928 „Gesetz vom 22. Mai 1928 über die Bildung eines Fonds zur Förderung des Fremdenverkehrs in Tirol“.

Dieser Fonds besteht als Tiroler Tourismusförderungsfonds „zur allgemeinen Förderung des Tourismus, insbesondere der Tourismuswerbung und sonstiger dem Tourismus dienender Maßnahmen“ bis heute. Die Fördermaßnahmen haben „das Ziel einer sozialen, nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung des Tourismus“ zu verfolgen.³³ Ebenso erfolgt die Verwaltung des Fonds weiterhin durch ein eigenständiges Kuratorium.³⁴

6 Der Verband der Tiroler Tourismusverbände

Für die gemeinschaftliche Arbeit der Tourismusverbände bestand bis zum Jahr 2014 ein Verein der Tiroler Tourismusverbände, welchem sich 30 Tourismusverbände angeschlossen hatten. Zur Steigerung der qualifizierten Servicierung und Stärkung dieser Einrichtung wurde dieser Verein in eine Körperschaft öffentlichen Rechts übergeführt, welcher alle Tourismusverbände ex lege angehören.³⁵

Ziel ist es, als schlagkräftiges, durchsetzungsstarkes Netzwerk eine starke Stimme nach außen für den Tiroler Tourismus zu etablieren und so in enger Verschränkung zwischen den politischen Entscheidern, der Tourismusabteilung des Landes und Touristiker:innen größtmöglichen Nutzen zu stiften.³⁶

7 Die Pflichtbeiträge nach dem Tiroler Tourismusgesetz 2006

Eine zentrale Thematik des Tiroler Tourismusgesetzes 2006 liegt in der Sicherstellung der Finanzierung der Tourismusverbände und des Tiroler Tourismusförderungsfonds anhand der zu entrichtenden Pflichtbeiträge. Die Beitragserhebung obliegt jedoch nicht dem jeweiligen

³³ § 43 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

³⁴ § 46 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

³⁵ ErIRV 503/2014 BlgTirLT XVI GP.

³⁶ <<https://www.tirol.gv.at/tourismus/tourismusverbaende/verband-der-tiroler-tourismusverbaende/>> (abgerufen am 17. September 2022).

Tourismusverband selbst, sondern zentral der Tiroler Landesregierung, wobei die Durchführung seitens der Abteilung Tourismus des Amtes der Tiroler Landesregierung wahrgenommen wird. Pro Jahr ergehen an die 150.000 Abgabenbescheide und etwa 22.000 Mahn- und Erinnerungsschreiben. Des Weiteren werden jährlich rund 9.000 ordentliche Rechtsmittel erledigt.³⁷

Da es sich bei der Ausgestaltung der „Fremdenverkehrsabgabe“ in Form der Pflichtbeiträge nach dem Tiroler Tourismusgesetz 2006 nicht um Abgaben im Sinne des Finanz-Verfassungsgesetzes handelt, sondern um öffentlich-rechtliche Beitragspflichten anderer Art,³⁸ liegt die diesbezügliche Befugnis zur gesetzlichen Regelung – als Annex zur Sachkompetenz der Angelegenheiten des Fremdenverkehrs – im Sinne des Artikel 15 Abs. 1 B-VG beim Landesgesetzgeber.³⁹ Auch im Falle der tatsächlichen Ausgestaltung als Abgabe im Sinne des Finanz-Verfassungsgesetzes würde jedoch eine verfassungsrechtliche Grundlage zur Erlassung entsprechender Regelungen durch den Landesgesetzgeber bestehen. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Hinblick auf die diesbezüglichen Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), wonach als ausschließliche Landes(Gemeinde)Abgaben insbesondere „Fremdenverkehrsabgaben“ im Plural angeführt sind,⁴⁰ werden dadurch verschiedene Typen von Abgaben erfasst.⁴¹ Eine solche „Fremdenverkehrsabgabe“ liegt demgemäß nicht nur im Falle der Erhebung von Abgaben, welche durch Gäste entrichtet werden (z.B. Aufenthaltsabgaben), vor, sondern auch, insofern ein vom Gesetzgeber angenommener spezieller Fremdenverkehrsnutzen besteuert wird.⁴²

³⁷ Vgl. Tiroler Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht 2022, S. 58.

³⁸ VfSlg. 5811/1968; vgl. *Pülzl*, Einführung zum Beitragsrecht, Rz 8, in *Tiroler Tourismusgesetz: Kommentar zum Beitragsrecht* (2020).

³⁹ VfSlg. 2641/1954.

⁴⁰ § 16 Abs. 1 Z 6 Finanzausgleichsgesetz 2017.

⁴¹ Wiederum VfSlg. 2641/1954.

⁴² Vgl. *Pülzl*, Einführung zum Beitragsrecht, Rz 10, in *Tiroler Tourismusgesetz: Kommentar zum Beitragsrecht* (2020).

Hingegen tatsächlich nicht relevant wäre die Verwendung dieser eingenommenen Mittel zur Förderung des Fremdenverkehrs, nachdem das Finanzausgleichsgesetz lediglich einen Hinweis auf das Ertragsobjekt, nicht jedoch Vorgaben zur Verwendung des Abgabenertrages enthält. Eine Erhebung von Fremdenverkehrsbeiträgen, ohne tatsächlich den Fremdenverkehrsnutzen zu besteuern, wäre jedoch nicht zulässig, auch wenn diese Einnahmen ausschließlich für die Fremdenverkehrsförderung verwendet werden würden.⁴³

Nach dem System des Tiroler Tourismusgesetzes 2006 wird der Kreis der Pflichtmitglieder dementsprechend dadurch gebildet, dass Voraussetzung der Pflichtmitgliedschaft – neben der Unternehmereigenschaft sowie dem geografischen Tatbestandsmerkmal – die Erzielung eines unmittelbaren oder mittelbaren Nutzens aus dem Tourismus in Tirol ist.⁴⁴

8 Die Beitragseinhebung

Die Pflichtmitglieder haben für jedes Haushaltsjahr des Tourismusverbandes an diesen Pflichtbeiträge nach Maßgabe ihres im jeweiligen Bemessungszeitraum⁴⁵ erzielten Nutzens zu entrichten, wobei zur diesbezüglichen Beurteilung – abgesehen von wenigen Ausnahmefällen⁴⁶ – die Umsätze des Unternehmens heranzuziehen sind.⁴⁷ Der Verfassungsgerichtshof hat zu dieser Verknüpfung des vereinnahmten Umsatzes mit dem aus dem Tourismus gezogenen Nutzen in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass der Umsatz – und nicht

⁴³ Vgl. VfSlg. 4398/1963.

⁴⁴ § 2 Abs. 1 Tiroler Tourismusgesetz 2006 idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

⁴⁵ Grundsätzlich des Kalenderjahres, im Falle der Bilanzierung eines Unternehmens mittels abweichendem Wirtschaftsjahr ist Bemessungsgrundlage jener umsatzsteuerliche Veranlagungszeitraum, welcher im jeweiligen Kalenderjahr endet, siehe § 30 Abs. 4 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

⁴⁶ Für Kredit- und Finanzinstitute einschließlich Bausparkassen, Reisebüros und Reiseleiter, Versicherungsunternehmen und Werbemittler; siehe § 32 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

⁴⁷ § 30 Abs. 1 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

eine unter Abzug bestimmter Vorleistungen zu ermittelnde Nettogröße – ein sachgerechtes Mittel zur Erfassung dieses Nutzens ist.⁴⁸ Der Gewinn eines Unternehmens hingegen bildet im Regelfall keinen geeigneten Maßstab zur Feststellung des aus dem Fremdenverkehr gezogenen Nutzens.⁴⁹

Anders als im System der Umsatzsteuer ist – nachdem nicht der Umsatz, sondern der Nutzen aus dem Tourismus Besteuerungsgegenstand ist – in der Konzeption des Pflichtbeitrages auch eine Anrechnung von Vorleistungen nicht vorgesehen. Jedoch liegt – da auf den steuerbaren Umsatz auf jeder Stufe angeknüpft wird – diesbezüglich keine „Doppelbelastung“ in Bezug auf denselben fremdenverkehrsrechtlichen Gegenstand vor.⁵⁰ Entsprechend trifft das oftmalige Vorbringen, „Durchläufer“ oder „weiterverrechnete Leistungen“ müssten bei der Beitragsberechnung außer Ansatz bleiben, sowohl in Ermangelung einer Ausnahmebestimmung im Gesetz, als auch aufgrund der Systematik des Tiroler Tourismusgesetzes 2006 im Hinblick auf den Anknüpfungspunkt des „Nutzens aus dem Tourismus“ nicht zu.⁵¹ Im Rahmen der Einhebung von Tourismusabgaben geht es nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht darum, *„einen bestimmten, von einer Gruppe von erwerbstätigen Personen erzielten Gesamtnutzen auf die Mitglieder der Gruppe nach Veranlassungsgesichtspunkten aufzuteilen, sondern darum, dass die einzelne erwerbstätige Person gemessen an dem aus dem Tourismus gezogenen Nutzen nicht unverhältnismäßig belastet wird“*.⁵²

Seitens der für die Festsetzung der Umsatzsteuer zuständigen Finanzbehörden des Bundes ist zur Beitragsberechnung der Landesregierung eine Durchschrift der Umsatzsteuerentscheidung zu übermitteln.⁵³ Hinsichtlich dieser Umsatzsteuerdaten besteht – insoweit keine anderen besonderen Vorschriften im Tiroler Tourismusgesetz 2006 selbst

⁴⁸ Vgl. VfSlg 20.042/2016, mwH.

⁴⁹ VfSlg. 10.165/1984.

⁵⁰ VwGH v. 23.11.1990, 89/17/0046.

⁵¹ Vgl. z.B. LVwG Tirol v. 20.01.2020, LVwG-2019/20/1563-3; VfGH v. 24.11.2020, E746/2020.

⁵² VfSlg. 20.042/2016.

⁵³ § 37 Abs. 1 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBI. Nr. 38/2022.

normiert sind – eine faktische Bindungswirkung im Beitragsverfahren.⁵⁴ Diesbezüglich hat der Landesgesetzgeber – insbesondere im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben, wonach beispielsweise grundsätzlich nur Umsätze im Landesgebiet der Beitragspflicht zu unterwerfen sind⁵⁵ – einen taxativen⁵⁶ Ausnahmekatalog geschaffen, durch welchen die Bemessungsgrundlage vermindert wird.⁵⁷

Für wenige im Gesetz angeführte Ausnahmefälle besteht keine generelle Bindung an den vereinnahmten Umsatz, sondern wird die Bemessungsgrundlage unter Berücksichtigung der branchenspezifischen Besonderheiten gebildet.⁵⁸ Seitens des Verfassungsgerichtshofes wurde eine solche Abweichung bei der Bildung der Bemessungsgrundlage, auch aus verwaltungstechnischen Gründen, dann im Rahmen des weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes des Gesetzgebers als verfassungskonform angesehen, insofern der spezifische Fremdenverkehrsnutzen trotzdem vollständig sachgerecht erfasst wird.⁵⁹

Zur Beitragsberechnung wird mittels Verordnung der Landesregierung⁶⁰ die Zugehörigkeit der Tourismusverbände zu drei Ortsklassen (A, B und C) nach Maßgabe der Anzahl der Gästenachtungen im Verhältnis zur Einwohneranzahl des Verbandsgebietes festgelegt. Mit der Berücksichtigung dieser „Nächtigungsintensität“ geht der Gesetzgeber verfassungskonform davon aus, dass der für das Unternehmen erzielte Nutzen aufgrund der Situierung in einem Tourismusintensivgebiet deutlich höher ist als in einer tourismusärmeren Zone und dies höhere Beitragszahlungen rechtfertigt.⁶¹

⁵⁴ Vgl. LvwG Tirol v. 21.04.2022, LVwG-2019/36/1522-13 u.a.; VwGH 10.06.2002, 98/17/0301.

⁵⁵ Vgl. VfSlg. 19.946/2015.

⁵⁶ Zur Klarstellung durch den Gesetzgeber vgl. ErIRV 6/2022 BlgTirLT XVII GP, 17.

⁵⁷ Ausnahmekatalog gemäß § 31 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

⁵⁸ Vgl. § 32 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBl. Nr. 38/2022.

⁵⁹ Vgl. VfSlg. 20.042/2016.

⁶⁰ § 33 Abs. 1 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBl. Nr. 38/2022; derzeit Ortsklassenverordnung 2018, TirLGBl. Nr. 101/2017.

⁶¹ VfSlg. 18.944/2009.

Zudem werden die Berufsgruppen der Pflichtmitglieder mittels einer weiteren Verordnung⁶² nach dem Verhältnis des von der einzelnen Berufsgruppe nach allgemeinen wirtschaftlichen Erfahrungen aus dem Tourismus unmittelbar oder mittelbar erzielten Nutzens zum entsprechenden Gesamtnutzen aller Berufsgruppen in sieben Beitragsgruppen eingereiht. Hierbei ist eine gesonderte Reihung für die drei Ortsklassen sowie den Tourismusverband Innsbruck und seine Feriendörfer vorzunehmen. Bei der Einreihung einer bestimmten Berufsgruppe in eine niedrigere Beitragsgruppe wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Tätigkeiten dieser Berufsgruppe vielfach nur einen gelegentlichen und geringen Konnex mit dem Tourismus haben und dementsprechend auch nur in diesem Ausmaß mit dem zu entrichtenden Pflichtbeitrag belastet werden sollen.⁶³

Im Hinblick auf die bereits dargestellten Wirtschaftsdaten ist neuerlich festzuhalten, dass der Tourismus eine deutliche Hebung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage in Tirol bewirkt. In Folge dieser Wohlstandswirkung und der Akzeleration der Wirtschaftskreisläufe, verbunden mit einer Dynamisierung unterschiedlichster Rechtsbeziehungen, die geradezu sämtliche Wirtschaftszweige direkt oder indirekt erfasst, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass nahezu jedes Unternehmen einen zumindest mittelbaren Nutzen aus dem Tourismus in Tirol erzielt. So geht auch der Verfassungsgerichtshof davon aus, dass der Fall, dass ein Unternehmer aus dem Fremdenverkehr keinen Vorteil zieht, eine für das Wirtschaftsleben keineswegs charakteristische, sondern im Gegenteil atypische Erscheinung ist.⁶⁴

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes ist ein „unmittelbarer“ wirtschaftlicher Nutzen dann anzunehmen, wenn ein Unternehmen in unmittelbare geschäftliche Kontakte mit „fremden Gästen“ tritt. Hingegen liegt ein „mittelbarer“ wirtschaftlicher Nutzen dann vor,

⁶² § 33 Abs. 2 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. TirLGBl. Nr. 38/2022, Beitragsgruppenverordnung 1991, idF. TirLGBl. Nr. 179/2014.

⁶³ Vgl. VwGH v. 30.08.1999, 99/17/0244; VfSlg. 12.419/1990.

⁶⁴ VfSlg. 7082/1973.

wenn mittelbare wirtschaftliche Vorteile aus dem Tourismus in Tirol gezogen werden. Das ist dann der Fall, wenn in einem örtlichen Bereich durch den Tourismus eine Hebung der wirtschaftlichen Lage eintritt, die erfahrungsgemäß auch auf andere, am Tourismus nicht unmittelbar partizipierende Geschäftszweige, belebend wirkt.⁶⁵ Als Beispiel sei hier die Verpachtung an ein Transportunternehmen genannt. Aufgrund der durch den Tourismus bedingten Hebung der Wirtschaftslage zieht das Transportunternehmen einen mittelbaren Nutzen aus dem Tourismus, welcher wiederum auf den Verpächter selbst durchschlägt.⁶⁶ Bereits aufgrund der durch den Tourismus geschaffenen besseren Marktchancen infolge gesteigerter Nachfrage nach Lieferungen oder Leistungen kann von einem mittelbaren wirtschaftlichen Nutzen durch den Tourismus ausgegangen werden.⁶⁷ So ist beispielsweise bei der Vermietung von Geschäftsräumlichkeiten grundsätzlich davon auszugehen, dass die Vermietung in Fremdenverkehrsgebieten auf Grund der Lage einerseits leichter, andererseits zu höheren Preisen erfolgen kann und entsprechend durch den Tourismus beeinflusst wird.⁶⁸

Der Pflichtbeitrag selbst wird nunmehr für den jeweiligen Verschreibungszeitraum grundsätzlich im Rahmen einer vorläufigen Abgabefestsetzung am Beginn dieses Zeitraumes anhand eines Promillesatzes der Grundzahl berechnet. Der Promillesatz, welcher anhand der für erforderlich erachteten Einnahmen aus den Beiträgen der Pflichtmitglieder im Rahmen von mindestens 6,5 Promille und höchstens 15,8 Promille zu liegen hat,⁶⁹ wird durch die Vollversammlung des jeweiligen Tourismusverbandes beschlossen. Diese Beschlüsse sind als Rechtsverordnungen zu qualifizieren.⁷⁰ Die Grundzahl wiederum ist ein Prozentsatz der Bemessungsgrundlage, wobei dieser Prozentsatz abhängig von der Einreihung der Berufsgruppe des Pflichtmitgliedes in die jeweilige

⁶⁵ Vgl. VwGH v. 25.02.1994, 92/17/0130.

⁶⁶ Vgl. VwGH v. 09.05.2022, Ra 2022/13/0042.

⁶⁷ VwGH v. 10.05.1985, 83/17/0169.

⁶⁸ Vgl. VwGH v. 23.02.1996, 94/17/0435.

⁶⁹ § 35 Abs. 3 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. LGBl. Nr. 38/2022.

⁷⁰ VfSlg. 5813/1968.

Beitragsgruppe ist. So ist bei der höchsten und somit tourismusnächsten Beitragsgruppe I (in welche z.B. in jeder Ortsklasse die Berufsgruppe der Fremdenführer eingereicht ist) ein Prozentsatz in Höhe von 100 anzuwenden, während bei der niedrigsten und somit tourismusfernsten Berufsgruppe VII (in welche z.B. in nahezu jeder Ortsklasse die Berufsgruppe der Bestattungsunternehmer eingereicht ist) lediglich ein Prozentsatz in Höhe von 5 zur Anwendung gelangt.

Eine endgültige Abgabefestsetzung erfolgt – ähnlich wie bei den Veranlagungen zur Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer – sobald die entsprechenden Daten mit Gewissheit vorliegen, in den meisten Fällen daher nach Einlangen der Umsatzsteuerentscheidungen der Finanzbehörden des Bundes.

Der vereinnahmte Umsatz erfährt mittels dieser ausgeprägten Systematik des Tourismusgesetzes zur Bildung der Bemessungsgrundlage eine enorme Wandlung. Aufgrund der starken Staffelung der Pflichtbeiträge durch die Einreihung der Pflichtmitglieder in die Berufsgruppen, welche wiederum den verschiedenen Beitragsgruppen unter Berücksichtigung der jeweiligen Ortsklasse zugeordnet sind, wird der Umsatz im Ergebnis lediglich hilfsweise als Berechnungsgrundlage des tatsächlichen Pflichtbeitrages herangezogen.

9 **Verfahrensrecht**

Im Beitragsverfahren sind jene Verfahrensvorschriften heranzuziehen, welche auch für die Abgabenbehörden des Landes gelten.⁷¹ Seit 1. Jänner 2010 ist aufgrund des Abgabenverwaltungsreformgesetzes⁷² daher insbesondere die Bundesabgabenordnung anzuwenden. Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012⁷³ besteht seit 1. Jänner 2014 ein umfassender Rechtsschutz im Rechtsmittelverfahren durch

⁷¹ § 38 Tiroler Tourismusgesetz 2006, idF. LGBl. Nr. 38/2022.

⁷² BGBl. I Nr. 20/2009.

⁷³ BGBl. I Nr. 51/2012.

das Landesverwaltungsgericht Tirol, womit die bis dahin bestehende Berufungskommission als Rechtsschutzeinrichtung abgelöst wurde.⁷⁴

Die Änderungen der anzuwendenden Verfahrensvorschriften und öffentlichen Kontrolle der Entscheidungen der Verwaltungsbehörde durch ein unabhängiges Verwaltungsgericht führte zu einer nochmaligen Anhebung der Qualität in der Verfahrensführung, sowohl der Verwaltungsbehörde selbst, als auch der Parteienvertreter. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wurde im Jahr 2020 erstmalig seitens des Tiroler Steuerfachsenaates ein Kommentar zum Beitragsrecht des Tiroler Tourismusgesetzes publiziert, um diesen „weißen Fleck“ in der Landkarte der einschlägigen Fachliteratur abzudecken.⁷⁵

10 Conclusio

Zusammenfassend erscheint es wohl durchaus nicht als vermessen, in Anbetracht der dargestellten Wichtigkeit des Wirtschaftszweiges Tourismus in Tirol auch eine entsprechende Förderung als zweckmäßig, sachgerecht und unabdingbar zu dessen Sicherstellung und somit zur Erhaltung der daraus erfließenden Wirtschaftskraft zu erachten.

Aufgrund der umfassenden legislativen Maßnahmen des Tiroler Landesgesetzgebers, insbesondere auch im Hinblick auf die ausgeprägten Normen des Beitragswesens, kann dieses trotz der Komplexität des Systems, welches sich jedoch eben gerade aufgrund dieser detailreichen Ausgestaltung als möglichst sachgerecht zur Erfassung des jeweiligen Tourismusnutzens und den verfassungsrechtlichen Bestimmungen entsprechend erweist, als wertvolle und notwendige Basis zur Erreichung dieses Zieles erachtet werden.

⁷⁴ TirLGBl. 150/2012.

⁷⁵ Siehe *Hilber*, Vorwort des Tiroler Landespräsidenten der KSW, in *Tiroler Tourismusgesetz: Kommentar zum Beitragsrecht* (2020).

Aufsicht über die Gemeinden im Bundesland Tirol

Von Dr. **Andreas Wieser**, LL.M. (Wien)*

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 222.

1 Grundlagen der Gemeindeaufsicht

Ein Wesenselement der Selbstverwaltung stellt die Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörper dar. Dabei unterliegen die Träger der Selbstverwaltung in Angelegenheiten des autonomen Wirkungsbereiches der Aufsicht des Bundes oder des Landes. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung stehen die Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich unter Aufsicht.¹

Dem entsprechend bestimmt die Bundesverfassung in Art. 119a B-VG,² dass der Bund und die Länder das Aufsichtsrecht über die Gemeinden ausschließlich im Bereich des eigenen Wirkungsbereiches ausüben. Da für die staatlichen Behörden die Möglichkeit besteht, im übertragenen Wirkungsbereich mittels Fachaufsicht oder Weisungen zu agieren, greift die Staatsaufsicht in diesem Wirkungsbereich nicht.

Die in Art. 119a B-VG für die Gemeinden geltenden Bestimmungen sind das „*Muster der Selbstverwaltung*“³ und gelten daher auch für die sonstigen Selbstverwaltungskörper als verfassungsrechtlich vorausgesetzte Schranke für den jeweiligen Organisationsgesetzgeber.

Die Gemeindeaufsicht dient einerseits der Wahrung der Rechtmäßigkeit, um sicherzustellen, dass die Gemeinden Gesetze und Verordnungen nicht verletzen, dass die Gemeinden ihren Wirkungsbereich nicht überschreiten und die ihnen gesetzlich obliegenden Pflichten erfüllen. Andererseits ist das Ziel der Aufsicht, die Gebarung der Gemeinden im Hinblick auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Gemeindeaufsicht ist geteilt und eine Adhäsionsmaterie. Somit folgt sie der Vollziehungskompetenz der jeweiligen Sachmaterie. Die gesetzliche Regelung im

¹ Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht² (2013) Rz 32.002; Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 448.

² Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 51/2012.

³ Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 224.

Gemeindeaufsichtsrecht – beschränkt auf den eigenen Wirkungsbereich – steht bei Angelegenheiten aus dem Bereich der Bundesvollziehung dem Bund, bei Angelegenheiten aus dem Bereich der Landesvollziehung den Ländern zu. Dabei kommt den Ländern nach der Formulierung des Art. 119a Abs. 2 B-VG ein Auffangcharakter zu.

Die Kompetenz der Vollziehung der Gemeindeaufsicht entspricht der Gesetzgebungskompetenz und ist somit zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Ausdrücklich kommt den Ländern nach Art. 119a Abs. 2 B-VG die Gebarungskontrolle zu.

Zur Ausübung des Aufsichtsrechts sind die Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung berufen, worunter die mit Allgemeinzuständigkeit ausgestatteten Bundes- bzw. Landesbehörden zu verstehen sind (Bundesminister, Landeshauptleute bzw. Landesregierungen und Bezirkshauptmannschaften).⁴

Die Tiroler Landesordnung normiert in Art. 74 Abs. 4 TLO 1989⁵ das Aufsichtsrecht des Landes, wiederholt dabei teils die Bestimmungen des Art. 119a Abs. 1 und 2 B-VG, verzichtet auf die Festlegung von Einzelheiten und enthält weder Bestimmungen über die Behördenzuständigkeit noch über die materiell- und verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Gemeindeaufsicht. Somit verbleibt dem einfachen Landesgesetzgeber die Normierung dieser Bereiche unter Wahrung der Bundesverfassung.

Die einfachgesetzlichen Quellen der Gemeindeaufsicht in Tirol finden sich überwiegend in den beiden Organisationsvorschriften, der TGO⁶ und dem für die Landeshauptstadt und Statutarstadt Innsbruck geltende Innsbrucker Stadtrecht 1975.⁷

⁴ Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Staatsrecht Rz 32.024, 32.052; Hauer/Hofmann, 17. Teil, Gemeindeaufsicht, in Pabel (Hg), Das Österreichische Gemeinderecht (2021) Rz 8-18.

⁵ Tiroler Landesordnung 1989, LGBl. Nr. 61/1988 idF. LGBl. Nr. 147/2012.

⁶ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF. LGBl. Nr. 62/2022.

⁷ Innsbrucker Stadtrecht 1975, LGBl. Nr. 53/1975 idF. LGBl. Nr. 81/2022.

Darüber hinaus sind aufsichtsrechtliche Bestimmungen in manchen Materiengesetzen⁸ normiert.

2 **Ausübung des Aufsichtsrechtes und Aufsichtsbeschwerde**

Der 6. Abschnitt der TGO behandelt als eigener Abschnitt die Gemeindeaufsicht. Neben der Normierung einzelner Instrumente regelt dieser Abschnitt die Aufgaben der Aufsicht, welche Behörde unter welcher Maßgabe zur Aufsicht berufen ist, sowie das Aufsichtsverfahren, insbesondere den Rechtsschutz der Gemeinden. Dabei gibt die TGO Bestimmungen des Art. 119a B-VG und des Art. 74 TLO 1989 teilweise wieder.

Nach § 115 Abs. 1 TGO⁹ übt das Aufsichtsrecht des Landes, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Bezirkshauptmannschaft aus. Vor Einführung der Landesverwaltungsgerichte war die Landesregierung als Aufsichtsbehörde zweiter Instanz in den Fällen, in denen die Bezirkshauptmannschaft zur Erlassung der aufsichtsbehördlichen Bescheide zuständig war, eingerichtet.¹⁰

In welcher Art und Weise die Aufsichtsbehörde ihr Aufsichtsrecht auszuüben hat, gibt § 116 TGO,¹¹ nahezu wortident mit Art. 74 Abs. 4 Satz TLO 1989, vor. Die Ausübung richtet sich folglich nach zwei Grundsätzen: dem Schonungsprinzip und der Verhältnismäßigkeit.

⁸ Darauf weist die grundlegende Bestimmung über die Gemeindeaufsicht, § 114 Abs. 3 TGO, hin, die davon spricht, dass das Aufsichtsrecht von den Aufsichtsbehörden nach Maßgabe des 6. Abschnittes auszuüben ist, unbeschadet sonstiger gesetzlicher Bestimmungen. Als Beispiel für aufsichtsrechtliche Bestimmungen in Materiengesetzen können die §§ 65 bis 69 TROG 2022 (Tiroler Raumordnungsgesetz 2022, LGBl. Nr. 43/2022 idF LGBl. Nr. 62/2022) genannt werden, die u.a. die aufsichtsbehördliche Genehmigung bzw. Prüfung für die Fortschreibung des örtlichen Raumordnungskonzeptes und die Änderung von Flächenwidmungsplänen vorsehen.

⁹ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF LGBl. Nr. 158/2021.

¹⁰ Wieser et al, Kommentar zur Tiroler Gemeindeordnung³ (2022) 274.

¹¹ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF LGBl. Nr. 150/2012.

Das Gebot zur Schonung erworbener Rechte bedeutet, dass das Aufsichtsrecht des Landes Tirol so auszuüben ist, dass die Rechte der Gemeinde und jene Dritter, das sind Personen, die nicht unter der Aufsicht der Gemeinde stehen, möglichst geschont werden. Zu den berücksichtigungswürdigen Interessen Dritter zählen subjektive Rechte, die Dritte auf Grundlage einer gemeindebehördlichen Maßnahme erworben haben. Bei einer verpflichtend vorzunehmenden Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Interesse ist zu berücksichtigen, ob der Rechtsinhaber von der Rechtswidrigkeit der kommunalen Maßnahme, durch die er ein Recht erworben hat, wusste oder zumindest wissen musste.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit drückt sich im Gesetz dadurch aus, dass von den zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln nur das jeweils gelindeste, noch zum Ziel führende Mittel von der Aufsichtsbehörde anzuwenden ist. Diesen Grundsatz hat die Aufsichtsbehörde sowohl gegenüber der Gemeinde als auch gegenüber Dritten zu beachten.¹²

Da die Gemeindeaufsicht der Durchsetzung der Rechtmäßigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns im öffentlichen Interesse dient, besteht kein subjektives Recht, dass die Aufsichtsbehörde ihre Aufsichtsaufgaben wahrnimmt.¹³

Eine in der Praxis häufig angewendete Eingabe ist die Aufsichtsbeschwerde. Sie ist eine Anregung eines Gemeindebewohners ohne Anspruch auf eine Entscheidung durch die Aufsichtsbehörde und leitet sich bereits aus dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Petitionsrecht nach Art. 11 StGG¹⁴ ab. Die Aufsichtsbeschwerde ist damit per se kein Aufsichtsinstrument, sondern die Anregung an die Aufsichtsbehörde, ihr Aufsichtsrecht wahrzunehmen.

¹² Hauer/Hofmann, 17. Teil, Rz 45-48.

¹³ Wieser et al, Kommentar 277-278.

¹⁴ Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl. Nr. 142/1867.

Ungeachtet dessen ist sie aufgrund des thematischen Konnexes in § 115 Abs. 2 TGO im Rahmen der Gemeindeaufsicht ausdrücklich geregelt. Die Aufsichtsbeschwerden können Gemeindebewohner, die behaupten, dass Organe der Gemeinde Gesetze oder Verordnungen verletzt haben, beim Gemeindeamt oder bei der zuständigen Aufsichtsbehörde schriftlich erheben, wobei diese auf den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden aus dem Bereich der Bundes- oder der Landesvollziehung beschränkt ist.

Zuständige Aufsichtsbehörde für Aufsichtsbeschwerden in Angelegenheiten der Landesvollziehung ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, bei Gemeinden die Bezirkshauptmannschaft bzw. bei Gemeindeverbänden die Landesregierung. Aufsichtsbehörde in Angelegenheiten der Bundesvollziehung ist der Landeshauptmann (mittelbare Bundesverwaltung). Dieser kann unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 BGdAG¹⁵ die Bezirkshauptmannschaft allgemein oder im Einzelfall zur Ausübung des Aufsichtsrechtes in seinem Namen ermächtigen.

Das Fehlen eines Rechtsanspruchs des Beschwerdeführers im Verfahren zur Erledigung von Aufsichtsbeschwerden hat mehrere Folgen: Dem Beschwerdeführer kommt dabei weder Parteistellung noch das hieraus resultierende Recht auf Akteneinsicht zu. Aufsichtsbeschwerden unterliegen nicht dem Rechtsschutzsystem, d.h. gegen eine Mitteilung der Aufsichtsbehörde aufgrund der Aufsichtsbeschwerde steht dem Beschwerdeführer kein Rechtsmittel zu.¹⁶

3 Instrumente der Gemeindeaufsicht

Schon in Art 119a B-VG werden, nicht abschließend, mehrere Gemeindeaufsichtsinstrumente genannt: Die Gebarungskontrolle, das Informations- und Prüfungsrecht, die Verordnungskontrolle, die Auflösung des Gemeinderates, die Ersatzvornahme und der Genehmigungsvorbehalt.

¹⁵ Bundes-Gemeindeaufsichtsgesetz, BGBl. Nr. 123/1967.

¹⁶ *Hauer/Hofmann*, 17. Teil, Rz 41-44.

Der einfache Gesetzgeber ist bei der Normierung der Aufsichtsmittel – bis auf die unverzichtbaren Instrumente der Informations- und Prüfungsrechte und der Verordnungskontrolle – frei und könnte entsprechend der Gesetzgebungspraxis auch weitere Aufsichtsinstrumente hinzufügen.¹⁷ Die TGO enthält über diese Aufzählung hinausgehende Instrumente.

Das **Informationsrecht und die Befugnis zur Durchführung von Prüfungen** ist in § 117 TGO¹⁸ geregelt. Demnach sind die Aufsichtsbehörden berechtigt, sich über alle Angelegenheiten der Gemeinde zu informieren. Dies kann im Gemeindeamt oder in anderen Gemeindeeinrichtungen, Dienststellen oder in einem Gemeindebetrieb, stattfinden. Beispielweise wird dabei die Einsichtnahme in schriftliche oder elektronische Unterlagen und die Herstellung von Kopien angeführt. Ausdrücklich wird der Bürgermeister verpflichtet, dem jeweiligen Verlangen der Aufsichtsbehörde zu entsprechen. Dieses Aufsichtsmittel ist ein präventives Instrument, das keinen Anlass voraussetzt. Hingegen unzulässig wäre eine behördliche Anordnung der laufenden Berichterstattung oder andauernden Informationsweitergabe durch die Gemeinde. In der Praxis kann das Auskunftsrecht durch unterschiedliche Arten ausgeführt werden: Vorlage von Niederschriften, Beschlüssen, Akten oder Verträgen. Dabei ist die Auskunftspflicht unbeschränkt und es stehen keine Verschwiegenheitspflichten, wie beispielsweise die Amtsverschwiegenheit, entgegen.¹⁹

Durch die Bestimmung des § 118 TGO²⁰ können **Sitzungen der Kollegialorgane der Gemeinde einberufen** werden. Da der Gemeinderat, der Gemeindevorstand und die für wirtschaftliche Unternehmen und Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit eingerichteten Ausschüsse Kollegialorgane der Gemeinde sind, findet dieses Aufsichtsmittel bei Rechtsakten, die dem Bürgermeister zukommen, keine Anwendung.

¹⁷ Hauer/Hofmann, 17. Teil, Rz 55.

¹⁸ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001.

¹⁹ Hauer/Hofmann, 17. Teil, Rz 73; Wieser et al, Kommentar 278-279.

²⁰ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001.

Unter der Voraussetzung, dass die Klärung einer Angelegenheit oder die Beseitigung eines Missstandes in der Gemeindeverwaltung nur durch eine Beratung oder Beschlussfassung des zuständigen Kollegialorganes herbeigeführt werden kann, kann die Aufsichtsbehörde vom Bürgermeister verlangen, innerhalb einer Woche das Kollegialorgan so einzuberufen, dass die Sitzung innerhalb von zwei Wochen nach der Zustellung des Verlangens stattzufinden hat.

Dieses Aufsichtsinstrument ist eine präventive Maßnahme zur Ermittlung der Entscheidungsgrundlagen, der Vermeidung oder Abstellung von Rechtswidrigkeiten, zur Führung einer gesetzmäßigen Gebarung oder zur Behandlung eines weiteren Aufsichtsmittels, der Gebarungsprüfung. Gegenüber dem Aufsichtsmittel der Ersatzvornahme ist die Einberufung von Sitzungen der Kollegialorgane jedenfalls das gelindere Mittel, da den Gemeindeorganen die Entscheidungsbefugnis vorerst gewahrt bleibt.

Für den Fall, dass der Bürgermeister diesem Verlangen – das um verbindlich zu sein, mittels Bescheid zu ergehen hat – nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt, kommt der Aufsichtsbehörde die Vornahme der Einberufung der Sitzung zu. Den Organen der Aufsichtsbehörde ist die Teilnahme an der Sitzung mit beratender Stimme zu ermöglichen.²¹

Die **Gebarungsprüfung** in § 119 TGO²² berechtigt die Aufsichtsbehörde, die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften zu überprüfen. Mit den Vorschriften sind nicht nur innerstaatliche Gesetze, Verordnungen, Rechnungs- und Budgetvorschriften gemeint, sondern auch unmittelbar anwendbares Unionsrecht. Dazu zählen Verordnungen und Bestimmungen von unmittelbar anwendbaren Richtlinien der Europäischen Union.

²¹ Wieser et al, Kommentar 278-279.

²² Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001.

Unter Gebarungsprüfung ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes²³ jedes Verhalten zu verstehen, das finanzielle Auswirkungen, insbesondere auf Einnahmen, Ausgaben und den Vermögensstand hat. Somit ist ein großer Bereich umfasst, worunter die Mittelaufbringung, Mittelverwendung, Schuldengebarung, Gebarung des beweglichen und unbeweglichen Gemeindevermögens, Gebarung der selbstständigen wirtschaftlichen Unternehmen, Fonds sowie Stiftungen der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit fällt.

Neben den Maßstäben der eingangs angeführten Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit spielt das Verhältnis von Zweck und Mittel ebenso eine Rolle wie die ziffernmäßige Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den für die Gebarung bestehenden Vorschriften, wie die GHV²⁴ und die VRV 2015.²⁵

Das Ergebnis dieser Prüfung ist dem Bürgermeister zur Vorlage an den Gemeinderat zu übermitteln. Die aufgrund des Prüfungsergebnisses getroffenen Maßnahmen hat der Bürgermeister innerhalb von drei Monaten der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Eine Pflicht zur Einhaltung der Empfehlungen der Aufsichtsbehörde aus dem Prüfbericht besteht nicht. Aufgrund der gewonnenen Ergebnisse kann jedoch die Aufsichtsbehörde weitere Aufsichtsmittel durchführen.

Grundsätzlich ist für die Vollziehung der Aufsichtsmittel die Bezirkshauptmannschaft zuständig. Übersteigt die Einwohnerzahl der Gemeinde die Grenze von 5.000, kommt der Landesregierung die Gebarungsprüfung zu.²⁶

Im Sinne von Art. 119a Abs. 3 B-VG setzt § 121 TGO²⁷ das Aufsichtsrecht auf Landesebene dahingehend um, dass die Landesregierung er-

²³ VfGH 11.12.1976, KR 1/76.

²⁴ Gemeinde-Haushaltsverordnung 2020, LGBl. Nr. 144/2019.

²⁵ Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, BGBl. II Nr. 313/2015 idF. BGBl. II Nr. 17/2018.

²⁶ Wieser et al, Kommentar 280-282.

²⁷ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF LGBl. Nr. 81/2015.

mächtigt ist, **einen Bescheid aufzuheben**. Damit kann – ungeachtet der Bescheidbeschwerde als Rechtsmittel gegen letztinstanzliche Bescheide der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich – eine vom Rechtsschutzbegehren losgelöste Bescheidprüfung durch die Aufsichtsbehörde erfolgen. Die Voraussetzungen gemäß § 121 TGO sind, dass es sich um einen Bescheid eines Gemeindeorgans in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde aus dem Bereich der Landesvollziehung handelt, der der Berufung nicht oder nicht mehr unterliegt. Außerdem muss einer der folgenden Aufhebungsgründe vorliegen:

- Zur Wahrung des öffentlichen Interesses insoweit, als dies zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Missständen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schädigungen notwendig und unvermeidlich ist (§ 68 Abs. 3 AVG).²⁸
- Wenn der Bescheid von einer unzuständigen Behörde oder von einer nicht richtig zusammengesetzten Kollegialbehörde erlassen wurde, einen strafgesetzwidrigen Erfolg herbeiführen würde, tatsächlich undurchführbar ist oder an einem durch gesetzliche Vorschrift ausdrücklich mit Nichtigkeit bedrohten Fehler leidet (§ 68 Abs. 4 AVG).

Ausdrücklich bezieht sich der Landesgesetzgeber auf Bescheide. Erkenntnisse oder Beschlüsse eines Landesverwaltungsgerichtes unterliegen nicht mehr der aufsichtsbehördlichen Kontrolle.

In besonderer Weise hat die Landesregierung bei einem solchem Bescheidaufhebungsverfahren die Grundsätze, die bei allen Aufsichtsmiteln gelten, zu beachten, nämlich das Schonungsprinzip und die Verhältnismäßigkeit.²⁹

²⁸ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl. Nr. 51/1991 idF. BGBl. I Nr. 33/2013.

²⁹ *Hauer/Hofmann*, 17. Teil, Rz 96-97, 102.

Nach dem Ablauf von drei Jahren nach Erlassung eines Bescheides ist dessen Aufhebung aus den Gründen, dass der Bescheid von einer unzuständigen Behörde oder von einer nicht richtig zusammengesetzten Kollegialbehörde erlassen wurde, nicht mehr zulässig.

Die **Verordnungsprüfung** durch die Landesregierung nach § 122 TGO³⁰ ist aufgrund der Vielzahl an Gemeindeverordnungen, die in Bezug auf die Höhe der Gebühren meist jährlich geändert werden, in der Praxis ein häufig vollzogenes Aufsichtsmittel. Die Gemeinde hat die Pflicht, eine im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde aus dem Bereich der Landesvollziehung erlassene Verordnung unverzüglich der Landesregierung bekannt zu geben.

Dieser Bestimmung unterliegen ortspolizeiliche Verordnungen, Durchführungsverordnungen und selbständige Verordnungen des Gemeinderates über die Ausschreibung von Abgaben nach dem F-VG 1948.³¹

Die Vorlagepflicht kommt dem Bürgermeister zu und umfasst das Vorlegen des beschlossenen und kundgemachten Verordnungstextes samt etwaigen Plänen und Anlagen. Der etwas unbestimmte Gesetzesbegriff „*unverzüglich*“ bedeutet, dass ohne unnötigen Aufschub die Verordnung vorzulegen ist. Weder Art. 119a Abs. 6 B-VG noch § 122 TGO sehen eine Sanktion vor, falls die Verordnung nicht vorgelegt wurde. Die Möglichkeit einer Verordnungsprüfung besteht für die Landesregierung auch in dem Fall, dass die Gemeinde die Verordnung nicht vorlegt und die Landesregierung auf eine andere Weise, z.B. im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde, davon Kenntnis erlangt.

Nach Vorlage der Verordnung hat die Landesregierung die Gesetzmäßigkeit der Verordnung zu prüfen. Ist die Verordnung, sowohl von ihrem Inhalt als auch vom Zustandekommen unions-, verfassungs- und gesetzeskonform, nimmt die Landesregierung diese zur Kenntnis.

³⁰ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF. LGBl. Nr. 161/2021.

³¹ Finanz-Verfassungsgesetz 1948, BGBl. Nr. 45/1948 idF. BGBl. I Nr. 51/2012.

Manche gesetzliche Bestimmungen, wie z.B. raumordnungsrechtliche Instrumente,³² sehen vor, dass nach der Prüfung eine ausdrückliche aufsichtsbehördliche Genehmigung der vorgelegten Verordnung zu erfolgen hat.

Bestehen diesbezüglich Bedenken, sieht das Gesetz, das dadurch Art. 119a Abs. 6 B-VG näher präzisiert, vor, diese der Gemeinde mitzuteilen und ihr eine angemessene Frist zur Abgabe einer Äußerung festzusetzen. Dadurch kommt der Gemeinde die Möglichkeit zu, einerseits Stellung zu nehmen, andererseits den Bedenken der Landesregierung Rechnung zu tragen und selbst die Verordnung aufzuheben oder Teile davon abzuändern.

Eine gesetzwidrige Verordnung ist durch Verordnung der Landesregierung aufzuheben. Dabei hat sie die Gründe hierfür zugleich mit der Erlassung der Verordnung mitzuteilen.³³

Diverse vom Gesetz näher bestimmte Beschlüsse von Gemeindeorganen bedürften nach § 123 TGO³⁴ der **Genehmigung der Aufsichtsbehörde**. Diesen Beschlüssen liegen Maßnahmen zugrunde, die von besonderer finanzieller Bedeutung für die Gemeinde sind und überörtliche Interessen berühren. Darunter fallen u.a. die Aufnahme von Darlehen oder Kassenstärkern, der Abschluss von Leasingverträgen über unbewegliche Sachen, die Errichtung oder die wesentliche Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen, der Beitritt zu diesen oder der Erwerb von Gesellschaftsanteilen.

Eine Genehmigung eines Beschlusses kann zwar unter gewissen Umständen befristet, unter Bedingungen oder mit Auflagen erteilt werden. Eine solche Genehmigung muss jedoch zur Gänze erteilt oder versagt werden, da ansonsten ein unzulässiger Einfluss in die Gemeindeautonomie genommen wird.

³² Siehe hierzu Fn 8.

³³ Wieser et al, Kommentar 286-289.

³⁴ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF LGBl. Nr. 82/2019.

Ebenso unzulässig wäre eine Abänderung der von der Gemeinde beschlossenen Maßnahme.

Rechtsgeschäfte der Gemeinde, die unter einem solchen Genehmigungsvorbehalt stehen, werden erst mit der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung wirksam. Bis zu dieser Erteilung ist das zugrundeliegende Rechtsgeschäft schwebend unwirksam.

Die Genehmigung ist ebenso wie ihre Versagung mit Bescheid zu erteilen.³⁵

Gesetzwidrige Entscheidungen sind von der Aufsichtsbehörde durch das Aufsichtsmittel nach § 124 TGO³⁶ aufzuheben. Nicht jede Entscheidung oder Maßnahme eines Gemeindeorgans kann Gegenstand der Aufhebung sein: Bescheide, Verordnungen und Rechtsakte, die einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen, können nicht nach dieser Bestimmung aufgehoben werden, da für diese, wie bereits ausgeführt, eigene Aufsichtsmittel bestehen. Beispiele von Entscheidungen, die nach dieser Bestimmung aufgehoben werden könnten, wären Beschlüsse über die Selbstauflösung des Gemeinderates, über den Rechnungsabschluss oder den Voranschlag. Privatrechtliche Verträge fallen nicht unter dieses Aufsichtsinstrument, da über deren Rechtswirksamkeit Gerichte entscheiden.

Das Gesetz normiert dabei, wie die Aufsichtsbehörde vorzugehen hat. Bei Vorliegen einer Verletzung eines Gesetzes oder einer Verordnung hat die Aufsichtsbehörde dem Bürgermeister die erforderliche Belehrung zu erteilen und ihn aufzufordern, innerhalb einer angemessen festzusetzenden Frist die Herstellung des rechtmäßigen Zustandes zu bewirken. Wird dieser Aufforderung nicht rechtzeitig entsprochen, so hat die Aufsichtsbehörde die Entscheidung des Bürgermeisters oder eines Kollegialorganes aufzuheben, wenn dies aus öffentlichem Interesse dringend geboten erscheint. Nicht abschließend zählt das Gesetz dabei

³⁵ Wieser et al, Kommentar 290-293.

³⁶ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF LGBl. Nr. 81/2015.

zwei Gründe auf: Die Aufhebung ist jedenfalls zur Vermeidung einer unverhältnismäßig hohen Belastung der Gemeinde oder eines unverhältnismäßig hohen finanziellen Wagnisses für die Gemeinde oder zur ordnungsgemäßen Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Gemeinde geboten.

Unverzüglich haben die Gemeindeorgane mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln den der Rechtsansicht der Aufsichtsbehörde entsprechenden Zustand herzustellen.

Bei Vorliegen von Gefahr im Verzug kann die Aufsichtsbehörde verfügen, dass mit der Durchführung einer Entscheidung zuzuwarten ist.³⁷

Ein weiteres Aufsichtsmittel ist die **Ersatzvornahme** nach § 125 TGO³⁸ im Fall, dass die Gemeinde bei der Erfüllung einer ihr gesetzlich obliegenden Aufgabe säumig ist. Zuvor hat die Aufsichtsbehörde der Gemeinde eine angemessene Frist zu deren Erledigung mittels Bescheid zu setzen. Kommt die Gemeinde der Aufforderung dennoch nicht rechtzeitig nach, so kann die Aufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen anstellen und auf Kosten der Gemeinde selbst vornehmen. Die Vornahme der Maßnahmen durch die Aufsichtsbehörde kann aber nur angewendet werden, wenn diese im öffentlichen Interesse oder aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen unerlässlich sind.

Ausdrücklich normiert das Gesetz, dass die Ersatzvornahme nicht für die Erlassung von Bescheiden gilt. Da dieses Aufsichtsmittel ein schwerer Eingriff in die Gemeindeautonomie ist, bestimmt Art. 119a Abs. 7 B-VG, dass seine Zulässigkeit auf die Fälle unbedingter Notwendigkeit zu beschränken ist. Ein Beispiel für die Zulässigkeit der Ersatzvornahme wäre die Festsetzung des Voranschlages durch die Aufsichtsbehörde, wenn der Gemeinderat säumig ist.³⁹

³⁷ Wieser et al, Kommentar 294, 295.

³⁸ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001.

³⁹ Wieser et al, Kommentar 296-298.

Das am schwersten in die Rechtssphäre der Gemeinde eingreifende Aufsichtsinstrument ist die **Auflösung des Gemeinderates** nach § 126 TGO.⁴⁰ Diese „ultima ratio“ aller Aufsichtsmittel ist von der Landesregierung vorzunehmen, wenn der Gemeinderat dauernd beschlussunfähig oder eine geordnete Führung der Geschäfte der Gemeinde oder die Erfüllung der ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist. Ob diese Gründe vorliegen, ist von der Landesregierung restriktiv zu prüfen. Dauerhaft beschlussunfähig ist der Gemeinderat, wenn das Präsenzquorum nach § 44 TGO⁴¹ für den Gemeinderat nicht mehr erreicht werden kann, weil die Hälfte der Gemeinderäte auf ihr Mandat verzichtet oder es verloren hat. In diesem besonderen Fall hat die Landesregierung nach § 73 Abs. 2 TGWO⁴² die Pflicht, den Gemeinderat aufzulösen.

Bevor die Landesregierung den Gemeinderat mit Bescheid auflöst, hat sie ein ordentliches Ermittlungsverfahren samt Parteiengehör durchzuführen. Parteien des Verfahrens sind der Bürgermeister, die Gemeinderäte, ebenso die Ersatzmitglieder. Der Auflösungsbescheid kann durch eine Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht und in weiterer Folge durch Beschwerde bzw. Revision bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts bekämpft werden. Vor der Erlassung des Auflösungsbescheides hat die Landesregierung nach § 2 Abs. 3 Z. 35 Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung⁴³ über die Auflösung mit Kollegialbeschluss zu beraten und zu entscheiden.

Eine Auflösung des Gemeinderates führt zum Mandatsverlust aller Gemeinderäte. Ebenso verlieren sämtliche Gemeinderäte ihre Ämter: Bürgermeister, Bürgermeister-Stellvertreter, Gemeindevorstand und die Mitglieder der Ausschüsse.

⁴⁰ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001 idF. LGBl. Nr. 161/2021.

⁴¹ Tiroler Gemeindeordnung 2001, LGBl. Nr. 36/2001.

⁴² Tiroler Gemeindevahlordnung 1994, LGBl. Nr. 88/1994 idF. LGBl. Nr. 76/2017.

⁴³ Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung, LGBl. Nr. 14/1999 idF. LGBl. Nr. 95/2022.

Damit die Gemeinde nach der Auflösung nicht handlungsunfähig wird, hat die Landesregierung einen Amtsverwalter und einen Beirat zu bestellen, um die entsprechende Fortführung der Gemeindeverwaltung zu gewährleisten. Der Beirat, dessen Größe und parteimäßige Zusammensetzung dem früheren Gemeindevorstand entsprechen muss, dient der Beratung des Amtsverwalters. Sitzrecht darin hat der zuvor im Amt gewesene Bürgermeister. Für die übrigen Mitglieder haben die Gemeinderatsparteien, die Anspruch auf die Vertretung im Gemeindevorstand hatten, das Vorschlagsrecht. Der Amtsverwalter ist in seiner Tätigkeit auf die laufenden und die unaufschiebbaren Angelegenheiten beschränkt.

Nach der Auflösung des Gemeinderates hat nach § 73 Abs. 3 lit. c TGWO 1994 die Bezirkshauptmannschaft binnen sechs Wochen die Neuwahl des Gemeinderates und Bürgermeisters auszuschreiben.⁴⁴

4 Gebarungsprüfung durch den Landesrechnungshof

Die Bundesverfassung ermächtigt den Landesverfassungsgesetzgeber in Tirol durch Art. 127c B-VG,⁴⁵ Bestimmungen über die Prüfung der Gebarung von Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern zu erlassen. Von dieser Ermächtigung hat der Landesverfassungsgesetzgeber in Tirol Gebrauch gemacht: Während Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und sämtliche Gemeindeverbände der Gebarungskontrolle des Rechnungshofes des Bundes nach Art. 127a B-VG⁴⁶ unterliegen, bildet die Gebarungsprüfung der Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern samt deren Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmen nach Art. 67 Abs. 4 lit. c bis e TLO 1989⁴⁷ eine Aufgabe des Landesrechnungshofes.⁴⁸

⁴⁴ Wieser et al, Kommentar 299-300.

⁴⁵ Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF. BGBl. I Nr. 51/2012.

⁴⁶ Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF. BGBl. I Nr. 98/2010.

⁴⁷ Tiroler Landesordnung 1989, LGBl. Nr. 61/1988 idF. LGBl. Nr. 147/2012.

⁴⁸ Siehe ausführlich dazu Wieser et al, Kommentar 22-24.

5 Resümee über die Gemeindeaufsicht im Bundesland Tirol

Sowohl nach der Konzeption der Bundesverfassung als auch der TLO 1989 ist die Gemeindeaufsicht als reine Rechtsaufsicht konzipiert. Dies zeigt sich darin, dass die Aufsichtsbehörde nur dann eingreifen kann, wenn im eigenen Wirkungsbereich Gesetzesverletzungen vorliegen oder die Gemeinde ihre von Gesetz aus vorgegebene Zuständigkeit überschreitet.

Die Instrumente der Gemeindeaufsicht im Bundesland Tirol sind vielfältig. Der Landesgesetzgeber hat über die (verpflichteten) Aufsichtsmittel der Bundesverfassung hinausgehende Mittel kreiert. Damit steht der Aufsichtsbehörde ein größerer Handlungsspielraum zur Verfügung, den sie unter Einhaltung der Gesetze und unter Wahrung des Schonungsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips ausschöpfen kann.

Die Aufsichtsbeschwerde, die von einem bestimmten Personenkreis an die Aufsichtsbehörde erhoben werden kann, ist kein Aufsichtsmittel. Trotzdem wird diese in der Praxis häufig eingebrachte Eingabe im 6. Abschnitt der TGO („Gemeindeaufsicht“) normiert. Aufgrund der in einer Aufsichtsbeschwerde mitgeteilten Information kann die Aufsichtsbehörde sich jedoch veranlasst sehen, ein Aufsichtsmittel anzuwenden.

Das Bundesbudget 2023

Von Dr. **Philipp Lust**, LL.M. (Brügge)*

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 221.

1 Absolut steigende Tendenz bei relativer Rückkehr zu Maastricht

Obwohl man zuversichtlich ist, dass die Corona-Krise überstanden ist, wächst das Budget des Bundes für 2023 angesichts neuer Krisen – wie insbesondere dem anhaltenden Krieg in der Ukraine – erneut. Mit geplanten Ausgaben von 115 Mrd. Euro ergibt sich ausgabenseitig für 2023 eine nominelle Steigerung gegenüber dem Bundesvoranschlag (BVA) 2022 um rund 7 %. Aufgrund einer maßgeblichen Steigerung der erwarteten Einnahmen verringert sich das Defizit in absoluten Zahlen voraussichtlich geringfügig auf weiterhin hohe 17 Mrd. Euro. Gesamtstaatlich sollte somit immerhin ein Defizit von knapp unter 3 % des Bruttoinlandsprodukts erreicht werden, wie es die Maastricht-Regeln grundsätzlich vorsehen.

Ab 2024 will sich die schwarz-grüne Koalitionsregierung gemäß dem Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) 2023 bis 2026 trotz maßgeblicher Inflation durch Bremsen der Auszahlungen wieder auf ein Defizit von 1,9 bis 1,6 % einpendeln. Damit sollte sich der Gesamtschuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt von den aktuellen grob 80 % wieder gegen 70 % und entsprechend in die Nähe der – derzeit unionsweit vorerst noch krisenbedingt ausgesetzten – Maastricht-Vorgaben von 60 % bewegen.

Abbildung: Die Entwicklung der Bundesbudgets im Verlauf der Zeit samt neuen Schwerpunkten

Administrativer Bundeshaushalt (in Mio. Euro)	Erfolg 2019		Erfolg 2020		Erfolg 2021		Erfolg 2022		BVA 2022	→ Δ 22/23	BVA			Bundesfinanzrahmen														
	2019	2020	2020	2021	2021	2022	2022	2023			2023	2024	2025	2026														
Auszahlungen*	78.869,8	96.110,0	103.966,9	107.504,3	115.197,5	110.153,9	113.004,2	116.266,2	7.693,2	4.194,3	1.753,6	863,7	1.027,0	863,5	1.296,8	1.383,1	1.403,7	1.100,5	1.482,4	1.867,7	2.474,2	844,8	317,8	267,9	230,0			
Entlastung/Anti-Teuerung				5.194,7																								
Neue Mittel Transformation der Wirtschaft																												
Neue Mittel Öffentliche Sicherheit																												
Pflegereform																												
Covid-19-Krisenbewältigung		14.425,0	18.974,0	6.623,5	-3.919,4	2.704,2	299,1	201,9	74,8																			
Innere Sicherheit (UG 11)	2.919,7	2.955,6	3.182,2	3.245,9	+404,9	3.650,8	3.681,6	3.706,2	3.801,3																			
Landesverteidigung (UG 14)	2.316,2	2.676,9	2.836,5	2.713,1	+604,7	3.317,9	3.705,6	4.191,7	4.703,1																			
Pensionen (UG 22 und UG 23**)	19.676,4	20.756,4	22.530,3	22.756,7	+2.727,2	25.484,0	28.287,0	30.771,2	32.752,6																			
Zinsen (UG 58)	4.704,9	3.675,4	3.221,3	4.299,0	+4.380,6	8.679,6	7.981,3	8.539,1	8.313,6																			
Einzahlungen*	80.356,6	73.630,3	86.018,3	84.409,4	13.678,6	98.088,0	99.902,2	103.390,5	107.491,3																			
Abschaffung der kalten Progression						-1.480,0	-3.850,0	-5.900,0	-7.500,0																			
Nettofinanzierungssaldo	+1.486,8	-22.479,7	-17.948,6	-23.094,9	5.985,4	-17.109,5	-10.251,7	-9.613,7	-8.775,0																			

* Erfolg 2020 und 2021 sind bereinigt um budgetinterne Transaktionen des Covid-19-Krisenbewältigungsfonds.

** inklusive Pflegegeld UG 23

Quelle: BMF, Rechnungshof sowie eigene Darstellung anhand der aktuellen Budgetbeschlüsse des Nationalrates, vgl. den Budgetbericht 2023, der die Werte der Regierungsvorlage enthält, unter <https://www.bmf.gvat/themen/budget/das-budget> sowie die Bundesrechnungsabschlüsse unter <https://www.rechnungshof.gvat> und die parlamentarische Beschlussfassung unter <https://www.parlament.gvat>

2 **Schwerpunkte 2023**

Angesichts der aktuellen geo- und wirtschaftspolitischen Situation spiegelt auch das Budget 2023 ausgabenseitig die aktuellen „Krisen“ wider. Es ist von den Kosten der staatlichen Entlastungs- und Unterstützungsmaßnahmen – aktuell zur Abmilderung der Effekte der Energiekrise, während Covid-19 in den Hintergrund tritt – geprägt. Entsprechend gibt es mangels wesentlicher Strukturreformen keine relevanten Einsparungen auf der Ausgabenseite, jedoch wird auf der Einnahmenseite die teilweise Abschaffung der kalten Progression im Einkommensteuerrecht (§ 33a EStG 1988 idF BGBl. I Nr. 163/2022) erstmals und mit vorerst 1,5 Mrd. Euro schlagend.

Auf der Ausgabenseite sind hingegen neben weiteren 2,7 Mrd. Euro für Covid-19-Maßnahmen primär die pauschalen Maßnahmen zur Abfederung der Teuerung – zentral durch staatliche Zuschüsse zu den massiv gestiegenen Endkundenstromtarifen¹ – mit 4,2 Mrd. Euro zu erwähnen (dem sollten gewisse Mehrerträge aus Steuern aufgrund von Übergewinnen der Energiekonzerne² gegenüberstehen, ebenso wie der Bund aus höheren Dividenden als Mehrheitseigentümer der Verbund AG profitiert und über die Österreichische Beteiligungs AG (ÖBAG), die knapp ein Drittel der OMV AG hält). Außerdem sollen im

¹ Siehe die Ermächtigungen in Art. VI Z 5 bis 7 des Bundesfinanzgesetzes 2023. Vgl. auch das Energiekostenausgleichsgesetz 2022 (EKAG 2022), das Unternehmens-Energiekostenzuschussgesetz (UEZG) sowie anbieterseitig bzw. die Versorgungssicherheit betreffend das Gasdiversifizierungsgesetz 2022 und die jüngeren Novellen BGBl. I Nr. 67/2022 und 94/2022 des Gaswirtschaftsgesetzes 2011 sowie *Lust*, Der aktuelle Strompreis als Indiz für Mängel der regulatorischen Marktfiktion, ÖHW 2022, 117 (135 FN 24; in diesem Heft).

² Auf Basis der Verordnung (EU) des Rates vom 6.10.2022, 2022/1854, über Notfallmaßnahmen als Reaktion auf die hohen Energiepreise könnte hierzu demnächst eine Stromsolidaritätsabgabe eingeführt werden. Am 18. 11. 2022 – unmittelbar vor der Drucklegung unseres aktuellen ÖHW-Heftes – haben Finanzminister Brunner und Vizekanzler Kogler erste Details zum Thema „Zufallsgewinne – Paket zu Energiekostenbeiträgen von Unternehmen“ präsentiert, mit dem man im Wesentlichen die verbindlichen EU-Vorgaben umsetzen möchte. Parallel wurde der parlamentarische Initiativantrag 3024/A zu zwei Energiekrisenbeitrag-Gesetzen eingebracht. Inwieweit über Unionsrecht hinausgehende Maßnahmen getroffen werden und „grüne“ Investitionen allenfalls Auswege aus der Abschöpfung ermöglichen oder denkbare Umgehungsvarianten verhindert werden, bleibt abzuwarten.

nächsten Jahr fast 900 Mio. Euro an zusätzlichen Förderungen für die Beschleunigung einer nachhaltigen Transformation der Wirtschaft im Sinne der Ökologisierung ausgezahlt werden, zusätzliche 1,1 Mrd. Euro im Bereich der Sicherheit (Landesverteidigung ebenso wie Inneres) verwendet werden und zusätzliche grob 850 Mio. Euro für die Reform der Pflege aufgewendet werden.

Nach langer Zeit des billigen Geldes ist nunmehr zu erwähnen, dass Inflation und steigende Zinsen eine deutliche Erhöhung der Zinsenlast bei derzeit gut 350 Mrd. Euro Staatsverschuldung bewirken. Mit voraussichtlich 8,7 Mrd. Euro wird im kommenden Jahr eine Verdoppelung gegenüber dem aktuellen Bundesvoranschlag erwartet.

3 Anpassungen des Parlaments

Gegenüber dem am 12. Oktober 2022 von der Bundesregierung eingebrachten und von Finanzminister Brunner beim Parlament vorgestellten Budgetentwurf kam es im Zuge der parlamentarischen Beschlussfassung am 17. November 2022 zu gewissen Änderungen (Bundesfinanzgesetz 2023, RV 1669 Blg. NR XXVII. GP, sowie Bundesfinanzrahmengesetz 2023 bis 2026, RV 1670 Blg. NR XXVII. GP).

So wurde der Entwurf der Bundesregierung im Rahmen der parlamentarischen Behandlung dahingehend abgeändert, dass im Zusammenhang mit Medienförderung, der angestrebten Medientransparenz und dem neuen Geschäftsmodell der Wiener Zeitung zusätzliche 35 Mio. Euro in der Untergliederung 10 (Bundeskanzleramt) vorgesehen werden. Auch die Erhöhung der Sportförderung auf 120 Mio. Euro schlägt sich mit zusätzlichen 40 Mio. Euro im Budget der Untergliederung 17 (Öffentlicher Dienst und Sport) für 2023 nieder. Darüber hinaus wird der Zweckzuschuss für Gemeinden nach dem Kommunalinvestitionsgesetz 2023 für das kommende Jahr von ursprünglich 500 Mio. Euro verdoppelt.³

³ Siehe Art. 6 § 2 und § 5 des am 15. 11. 2022 vom Nationalrat beschlossenen Budgetbegleitgesetzes 2023, RV 1744 Blg. NR XXVII. GP.

Schlussendlich wurde eine zusätzliche Ermächtigung in Art. VI Z 9 des Bundesfinanzgesetzes (BFG) 2023 geschaffen, damit die Universitäten bei konkretem Bedarf im Zusammenhang mit Energiekosten und Teuerung bis zu 150 Mio. Euro zusätzlich zu den im Bundesvoranschlag vorgesehenen Mitteln erhalten können.

4 Die Entwicklung 2022

Das aktuelle Budget 2022 wurde aufgrund der laufenden Krisen insbesondere im Energiebereich zweimal novelliert, um die entsprechenden Auszahlungen zu ermöglichen (rund 108 Mrd. Euro gemäß Bundesvoranschlag und Art. I Bundesfinanzgesetz 2022, BGBl. I Nr. 195/2021 idF 100/2022, wobei das Bundesfinanzrahmengesetz 2022 bis 2025, BGBl. I Nr. 196/2021 idF 100/2022, im Zusammenhang mit den bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigungen Auszahlungen von bis zu 117 Mrd. Euro ermöglicht).

Die aktuellen Zahlen zum Budgetvollzug⁴ deuten darauf hin, dass 2022 die Kosten der zusätzlichen Entlastungsmaßnahmen und höheren Finanzaufwendungen durch Mehreinnahmen beispielsweise bei den öffentlichen Abgaben abgedeckt werden können. Den Überschreitungsermächtigungen, die für Covid-19-Maßnahmen und die Aufstockung der strategischen Gasreserve in Anspruch genommen wurden, stehen Minderauszahlungen aufgrund der positiven Beschäftigungssituation und bei Förderungen gegenüber. Das erwartete Defizit des Jahres 2022 wird daher auf Basis der aktuellen Einschätzungen besser ausfallen als die im Bundesvoranschlag vorgesehenen 23 Mrd. Euro.

⁴ Siehe den jeweiligen Bericht des Bundesministeriums für Finanzen zur laufenden Gebarung (Monatsberichte bzw. Entwicklung des Bundeshaushalts) unter <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/aktuelle-berichte.html>.

5 **Ausblick**

Für das kommende Jahr 2023 ist zu hoffen, dass sich die Konjunktur nicht maßgeblich gegenüber den der Budgetplanung zugrundeliegenden Prognosen eintrübt⁵ und dass auch die Planung hinsichtlich der künftigen Jahre des Bundesfinanzrahmens bis 2026 hält.

⁵ Siehe z.B. *WIFO*, Stagflation in Österreich – Prognose für 2022 und 2023, *WIFO-Konjunkturprognose 3/2022* vom 7. 10. 2022.

Nachruf
Univ.-Doz. FH-Prof.
Dkfm. MMag.
Dr. Friedrich Klug

Von Mag.^a Karoline Pilcz & Mag. Hansjörg Teissl*



* Für Informationen zu den Autor:innen siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 223.

Am 29. Juni 2022 verstarb der ehemalige Direktor des Kontrollamts und Generaldirektor der Linzer Lokalbahn AG, Univ.-Doz. FH-Prof. Dkfm. MMag. Dr. Friedrich Klug im 79. Lebensjahr. Als am längsten amtierender Leiter des Kontrollamtes, 1974 bis 2009, als Wissenschaftler, als Mitbegründer des Fachhochschulstandortes Linz sowie durch seine Verdienste im Hinblick auf die Attraktivierung der Linzer Lokalbahn prägte und begleitete er die Weiterentwicklung der oberösterreichischen Landeshauptstadt.

Friedrich Klug wurde am 5. April 1944 in Wien geboren und zog im Alter von sechs Jahren mit seinen Eltern nach Linz. Nach Absolvierung der Matura begann seine Karriere bei der Stadt Linz im gehobenen Rechnungsdienst, später bei den damaligen Stadtwerken, der Stadtkasse sowie im Amt für Anstalten und Betriebe, wo er die Wirtschaftsabteilung leitete.

Neben seiner beruflichen Tätigkeit studierte er Welthandel und Wirtschaftspädagogik und promovierte als Betriebswirt an der Linzer Kepler-Universität. 1974 wurde Dr. Friedrich Klug Leiter des Kontrollamts der Stadt Linz und 1979 Kontrollamtsdirektor.

Durch seine Funktion am Kontrollamt bzw. Stadtrechnungshof Linz und als erfahrener Experte im kommunalen Rechnungswesen war Dr. Friedrich Klug mit der Verwaltung in Linz bestens vertraut und setzte sich stets für eine schlanke und effiziente Verwaltung samt ordentlichen Planungsprozessen ein. Sowohl zur Magistratsreform als auch zur Etablierung der Fachhochschule trug er maßgeblich bei.

Dr. Klugs Herz galt den Linzer Lokalbahnen, denen er als langjähriger Generaldirektor vorstand und welche er um den prägnanten Markennamen „LILLO“ ergänzte. Die deutliche Modernisierung und Revitalisierung der Lokalbahnen zwischen den späten 1980er Jahren und dem beginnenden Jahrtausend trägt die Handschrift von Dr. Friedrich Klug. Ihre erfolgreiche Aufwertung durch modernere Züge, bessere Taktung und nicht zuletzt die Anbindung an den Linzer Hauptbahnhof ist durch eine grobe Verdreifachung der Fahrgastzahlen eindeutig belegt. Berufsbegleitend legte Dr. Friedrich Klug die Lokomotivführerprüfung ab und

lenkte den einen oder anderen Zug tatsächlich selbst. Durch seine Leidenschaft für die Bahn und sein Wissen um die Züge stach er aus den Vorstandsmitgliedern heraus und hatte deutlich mehr Bezug zu den Bedürfnissen von Belegschaft und Kundschaft als man dies für gewöhnlich bei Personen in leitenden Positionen antrifft.

Dem Handelswissenschaftler Dr. Friedrich Klug waren Ausbildung und Lehre stets wichtig, sodass er einerseits an Berufsschulen, also an der Basis, unterrichtete und andererseits an der Johannes Kepler Universität Linz im Bereich der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre als Dozent seine aus der Praxis gewonnenen Erfahrungen für eine effizientere Verwaltung auf wissenschaftlichen Wege vertiefte und weitergab.

Darüber hinaus leitete er das Institut für Kommunalwissenschaften, dessen Ergebnisse in der Schriftenreihe „Kommunale Forschung in Österreich“ gesammelt werden. Außerdem veröffentlichte Dr. Friedrich Klug in unserer Zeitschrift für öffentliches Haushaltswesen über vier Jahrzehnte hinweg regelmäßig Beiträge und gelegentlich Glossen. Der breit gefächerte Fokus war dabei zentral auf Haushalts- sowie Rechnungswesen ausgerichtet und wurde um relevante Themen für Gemeinden, Fragen zur Ausbildung und Überlegungen zu gesteigerter Effizienz in der Verwaltung ergänzt.

Als Realist ließ sich Dr. Friedrich Klug trotz internationaler Trends weder des Kaisers neue Kleider verkaufen, noch nahm er sich ein Blatt vor den Mund. Er konnte zwischen Schönfärberei, Aufwand und Nutzen abgrenzen und im Rahmen seiner offenen Kritik jeweils die positiven Aspekte neuer Tendenzen gebührend würdigen. Für Verfolger jeglicher internationaler „best-practice“-Trends mögen gerade die über die Jahre und Jahrzehnte „gereiften“ Beiträge von Dr. Friedrich Klug wie ein Blick in einen alten Zauberspiegel wirken, dessen realistische Prognosen weitestgehend eingetreten sind und dessen bereits damals aufgezeigte Probleme bis heute ihrer gebührenden Lösung harren.

Man möge in diesem Zusammenhang auch an die teils passionierten Diskussionen – auch in unserer Zeitschrift – erinnern, in denen Dr.

Friedrich Klug stets die für den öffentlichen Haushalt optimierte Kame­ralistik verteidigt hat. Freilich wurde sie aufgrund des überschaubaren – und leicht verständlichen – Prinzips der Einnahmen- und Ausgaben-Rechnung angesichts der komplexen Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung teils als „Milchmädchenrechnung“ abgetan. Dennoch hat sie sich aufgrund der spezifischen Erweiterungen durch die Phasenbuchführung grundsätzlich als praktikabel erwiesen.

Schließlich ist der Mehrwert der modernen, weit komplexeren Doppik, die aus dem betrieblichen Rechnungs- und Steuerwesen herrührt, im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht so eindeutig: die regelmäßig klar überwiegenden Gehälter stellen sich in beiden Systemen nicht maßgeblich unterschiedlich dar, während die ordentliche doppische Erfassung von staatspezifischen Buchungen wie z.B. Steuererträgen oder Förderungsgewährungen ihre eigenen Herausforderungen hat. Gleichzeitig finden aufgrund von Ausgliederungen und Privatisierungen nur überschaubare Investitionen im Kernstaat statt, bei denen die Doppik ihren Mehrwert beweisen könnte (selbst der in der Privatwirtschaft weniger übliche Begriff „Obligo“ hat in Form der „Phase 3, Verpflichtung und Berechtigung“ klare Wurzeln in der oft verschmähten Kame­ralistik).

Obwohl das moderne System zwischenzeitig auf allen Ebenen der hiesigen Verwaltung Fuß gefasst hat, scheinen nicht nur die Köpfe in Politik und Verwaltung weiterhin im einfacheren System zu ticken. Sogar der Bundesgesetzgeber hat stets – sowohl bei der Schaffung der verbindlichen Mehrjahresplanung vor fast 15 Jahren als auch bei laufenden Optimierungen im Rahmen der Budgetlegistik – das klassische System (nun: „Finanzierungshaushalt“) vor die moderne Doppik gestellt. Im Ergebnis ist man also gar nicht so weit entfernt von den Vorstellungen von Dr. Friedrich Klug. Man bewegt sich einfach in einem komplexeren System: Dieses hat freilich seine Vorzüge im Sinne erweiterter Informationen, wobei diese nicht überall in der Verwaltung zum Tragen kommen, während es dennoch Aufwand verursacht.

Die diesbezüglichen Warnungen von Dr. Friedrich Klug sind seinerzeit allerdings im gegenläufigen Trend verhallt.

Bereits 1992 wurden die Verdienste von Univ.-Doz. Dkfm. MMag. Dr. Friedrich Klug mit dem Großen Ehrenzeichen für Verdienste um die Republik Österreich gewürdigt.

Autorenverzeichnis



Hon.-Prof. Dr. Helfried Bauer, war bis 2008 Leiter des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. Er arbeitet nun freiberuflich an Projekten zu Fragen von Public Governance und Management sowie zu Finanzausgleich und anderen finanzwissenschaftlichen Themen.

Mail: helfried.bauer@gmx.at



Dipl.-Ing. Dr. Johann Broethaler ist Assistenzprofessor am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien. Seine Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind öffentliche Haushalte, Finanzstatistik, Finanzausgleich, ökonomische Bewertungsverfahren, Software- und Informationssysteme sowie E-Government.

Mail: johann.broethaler@tuwien.ac.at



Univ.-Prof. DDr. Michael Getzner ist Professor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie am Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind Finanzwissenschaft, Umwelt- und ökologische Ökonomik sowie Infrastruktur- und Kulturökonomik.

Mail: michael.getzner@tuwien.ac.at



Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ). Sie koordiniert den Aufgabenbereich öffentliche Finanzen und Föderalismus. Zu ihren Arbeits- und Forschungsschwerpunkten zählen Finanzausgleichsagen, Gemeindefinanzen und die Finanzierung und Steuerung öffentlicher Aufgaben.

Mail: mitterer@kdz.or.at



Dr. Egon Mohr war beamteter Finanzreferent des Landes Vorarlberg und Leiter der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) des Amtes der Vorarlberger Landesregierung von 1990 bis April 2015 und Konsulent für Fragen des Finanzausgleichs vom Mai 2015 bis Dezember 2016.

Mail: egon.mohr@vol.at



Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Brügge), ist als Jurist in der Grundsatzabteilung der Budgetsektion im Bundesministerium für Finanzen tätig. Zuvor hat er am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien mit Schwerpunkt staatlichem Regulierungsrecht gearbeitet (vgl. Telekommunikationsrecht im Überblick, 2. Auflage 2015, bzw. www.lust.wien/recht).

Mail: philipp.lust@bmf.gv.at



Dr.ⁱⁿ Petra G s c h i e l ist Senior Budget Expertin im Budgetdienst des österreichischen Parlaments. Sie war zuvor im Bundesministerium für Finanzen im Team zur Haushaltsrechtsreform und im Bundeskanzleramt in der Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation tätig.

Mail: petra.gschiel@parlament.gv.at



Dr. Johann S e i w a l d ist Senior Budget Expert im Budgetdienst des österreichischen Parlaments und war Leiter der Wirkungscontrollingstelle sowie Fachexperte für die Haushaltsrechtsreform im Bundesministerium für Finanzen. Als Senior Economist im Internationalen Währungsfonds hat er zahlreiche technische Unterstützungsmissionen in unterschiedlichen Ländern geleitet und an vielen Publikationen des Fiscal Affairs Department mitgewirkt.

Mail: johann.seiwald@parlament.gv.at



Mag.^a Elisabeth Klaus ist seit 2018 als Juristin im Bundesministerium für Finanzen tätig. Sie leitet in der Abteilung Transparenzdatenbank der Budgetsektion den juristischen Fachbereich und die Datenklärungsstelle. Zuvor war sie beim NÖ Gesundheits- und Sozialfonds und in einer Rechtsanwaltskanzlei beschäftigt.

Mail: elisabeth.klaus@bmf.gv.at



Clemens Winter ist abgabenrechtlicher Fachmann in der Abteilung Tourismus des Amtes der Tiroler Landesregierung und verantwortlich für die Behördenvertretung bei sämtlichen Verfahren vor dem Landesverwaltungsgericht Tirol bzw. vor den Höchstgerichten.

Mail: clemens.winter@tirol.gv.at



Dr. Andreas Wieser, LL.M. (Wien), ist seit 2017 im rechtskundigen Verwaltungsdienst des Amtes der Tiroler Landesregierung tätig. Dabei war er für die zuletzt in Tirol stattgefundenen Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen von Seiten des Landes hauptverantwortlich. Seine Tätigkeit in der Abteilung Gemeinden umfasst u.a. Legistik, Gemeinde-, Wahl- und Abgabenrecht.

Mail: andreas.wieser@tirol.gv.at



Mag.^a Karoline P i l c z, ist Germanistin, Romanistin und Musikerin. Sie schreibt freischaffend für österreichische Kultur- und Buchmagazine und lehrt wissenschaftliches Arbeiten und Kulturkunde am Richard Wagner Konservatorium. Außerdem arbeitet sie als Gesangspädagogin an der Beethoven Musikschule Mödling und der Franz Schubert Musikschule Hinterbrühl.

Mail: kontakt@karolinepilcz.com



Mag. Hansjörg T e i s s l war in der Verbindungsstelle der Bundesländer u.a. für den Bereich Finanzen zuständig.

Mail: teisslha@gmail.com

Literaturhinweise

PUTSCHÖGL Gerhard / *NEUHOFER* Hans

Oberösterreichische Gemeindeordnung

Kommentierte Gesetzesausgabe mit weiteren einschlägigen Texten
für die Gemeinden in Oberösterreich

Trauner Verlag Linz,
1216 Seiten, Hardcover, 169 €,
ISBN 978-3-99062-988-8 (6. Auflage 2021)

Der erstmals 1991 als Standardwerk zum oberösterreichischen Gemeindeorganisationsrecht erschienene Gesetzeskommentar liegt nun in seiner 6. Auflage mit Stand 1. 7. 2021 vor. Gegenüber der sechs Jahre zurückliegenden Voraufgabe konnten nicht nur die seitherigen Änderungen der oberösterreichischen Gemeindeordnung und begleitender Vorschriften nachgezogen werden, sondern wurde auch die seinerzeit eingeführte Verwaltungsgerichtsbarkeit nun vollumfänglich im Kommentar berücksichtigt.

In gewohnter Weise beginnt das Werk mit einer ca. 20-seitigen Einführung in das oberösterreichische Gemeinderecht samt historischer Darstellung der verfassungs- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen für den Selbstverwaltungskörper Gemeinde. Kernstück des Buches ist freilich die ausführlich, übersichtlich und praktikergerecht kommentierte Darstellung der oberösterreichischen Gemeindeordnung auf rund 700 Seiten, deren Praktikabilität durch ein umfangreiches Stichwortverzeichnis abgerundet wird.

Auf weiteren gut 400 Seiten findet sich eine (unkommentierte) Sammlung sonstiger für das Gemeinderecht relevanter Vorschriften: Dabei handelt es sich nicht nur um die oberösterreichischen Durchführungsverordnungen zur

Gemeindeordnung, sondern – für Leser des ÖHW hervorhebenswert – beispielsweise auch das Gemeinde-Haushaltsrecht. Darin sind neben der neuen oberösterreichischen Gemeindehaushaltsordnung des Jahres 2019 auch begleitende landes-, bundes- und verfassungsrechtliche Vorschriften enthalten. Gleiches gilt für Regelungen wie beispielsweise zur Wahlordnung, zu Gemeindeverbänden etc., sodass der Praktiker im oberösterreichischen Gemeinde-recht sämtliche Vorschriften in einem Buch zur Hand hat, ohne auf andere Werke oder Bildschirmrecherchen ausweichen zu müssen. Es ist nur zu hoffen, dass sich die Geschwindigkeit gesetzgeberischer Tätigkeit nach den umfangreichen Änderungen der letzten Dekade wieder reduziert und das gebundene Werk auch ohne das integrierte online-Paket, das neben einer e-Book-Version künftig auch Aktualisierungen bieten wird, einige Jahre lang aktuell bleibt.

Dr. Philipp Lust

STAUDIGL Fritz / *BUSSJÄGER* Peter (Hrsg.)

Von der Revolution der Provinz zur Zukunft des Alpenraumes

Festschrift 50 Jahre ARGE ALP 1972-2022

*new academic press (Wien/Hamburg), Institut für Föderalismus –
Schriftenreihe Band 138,
464 Seiten (224 Seiten Deutsch, 240 Seiten Italienisch), broschiert, 32 €,
ISBN 978-3-7003-2248-1 (erschienen im Oktober 2022)*

Zum 50-jährigen Jubiläum der Gründung der ARGE ALP, der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, die 1972 einen Meilenstein in der grenzüberschreitenden Kooperation der Regionen des Alpenraumes bildete, wird die Organisation in einer umfangreichen Festschrift eingehend gewürdigt.

Letztere gliedert sich in drei Schwerpunkte: Im ersten und längsten Abschnitt wird die ARGE ALP auf über hundert Seiten aus wissenschaftlicher Perspektive ausführlich historisch, geographisch, ökonomisch, rechts- und politikwissenschaftlich beleuchtet. Ein zweiter Abschnitt stellt ausgewählte Positionen und Projekte zu den Kernthemen der Alpenpolitik vor. Jede der zehn Regionen, die Teil der ARGE ALP sind, – Bayern, Graubünden, Lombardei, Salzburg, St. Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino, Voralberg – kommt hier zu Wort und berichtet straff, teilweise bebildert, von ihren Unternehmungen und Vorzeigeprojekten. Im dritten und kürzesten Teil der Festschrift wird die künftige Ausrichtung der ARGE ALP beleuchtet. Dabei werden sowohl die Perspektiven der Regierungschefs der Mitgliedsländer als auch die Visionen von jungen Menschen dargestellt.

Entsprechend der Verteilung der Regionen im deutschen und italienischen Sprachraum ist die Festschrift zweisprachig gehalten.

Mag.^a Karoline Pilcz

Ihr Zugang zum 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 und besteht mit 10 € Jahresbeitrag für private Einzelmitglieder eine niedrige Eintrittsschwelle. Die Zeitschrift erscheint halbjährlich.

2 Manz Rechtsdatenbank

Seit Anfang 2022 sind die Beiträge zum ÖHW darüber hinaus in der Manz Rechtsdatenbank verfügbar (www.rdb.at), sodass gezielt nach Stichworten gesucht werden kann und elektronisch aufbereitete Dateien abrufbar sind. Derzeit sind die Jahrgänge ab 2018 in der Rechtsdatenbank abrufbar.

3 ÖHW-Website

Darüber hinaus sind das jeweils aktuelle Heft sowie das Verzeichnis der bisherigen Beiträge derzeit kostenlos über die ÖHW-Website www.oehw.at verfügbar. Es ist geplant, mittelfristig auch hier ein Archiv für Mitglieder bzw. interessierte Leser zu schaffen.

Impressum

Für die Abonnenten:

1. Erscheinungsweise: Die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen erscheint halbjährlich.

2. Bezugspreis: Jahresabonnement € 20,-; Preis für Einzelheftbezug € 10,- (zuzgl. 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 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.^a 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, digital 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 (Stv. 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), OARⁱⁿ Michaela S c h a t z, RR Christian S c h l e r i t z k o, MSc., Hofrat Mag. Hansjörg T e i s s l (Vorsitzender).

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.

Inhaltsverzeichnis 2022

Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Wien): Vorwort (April 2022)	Seite 01
Univ.-Prof. MMMag. Dr. Rainer P a l m s t o r f e r , LL.M. (Linz): Rechtliche Parameter des EZB-Handelns vor dem Hintergrund hoher Inflationsraten – eine Skizze	Seite 05
RA Dr. ⁱⁿ Ulrike H a f n e r (Graz): Aktuelle Rechtsprechung – Interessantes für Gemeinden, Beispiele aus der zivilrechtlichen Judikatur	Seite 19
Dr. ⁱⁿ Edith G o l d e b a n d (St. Pölten): Finanzkontrolle im Zeichen der Corona-Pandemie	Seite 33
MMag. Marco R o s s e g g e r (Wien): Die Verlängerung der aktuellen Finanzausgleichsperiode	Seite 47
Dr. Georg K a r i g l (Frankenmarkt): Führung der jungen Generationen Y und Z. Wollen die überhaupt noch arbeiten?	Seite 61
Hon.-Prof. Dr. Helfried B a u e r (Wien), Dipl.-Ing. Dr. Johann B r ö t h a l e r (Wien), Univ.-Prof. DDr. Michael G e t z n e r (Wien) und Dr. ⁱⁿ Karoline M i t t e r e r (Wien): Reform der föderalen Finanzordnung durch bessere Verschränkung mit der Aufgabensteuerung	Seite 79

Dr. Egon M o h r (Wolfurt): Finanzausgleich und Verhandlungen allgemein sowie Vorschläge für Reformen von einem Praktiker	Seite 101
Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Wien): Der aktuelle Strompreis als Indiz für Mängel der regulatorischen Marktfiktion	Seite 117
Dr.ⁱⁿ Petra G s c h i e l (Wien) und Dr. Johann S e i w a l d (Wien): Auf den Spuren von Klimaschutz und Gleichstellung: Nachverfolgbarkeit von Querschnittsmaterien im Budget	Seite 139
Mag.^a Elisabeth K l a u s (Wien): Gebietskörperschaftenübergreifender Einsatz der Transparenzdatenbank als Instrument für ein effizientes Förderungswesen	Seite 157
Clemens W i n t e r (Innsbruck): Ein Streifzug durch das Tourismusförderungsrecht anhand der Tiroler Normen und deren Genese	Seite 169
Dr. Andreas W i e s e r, LL.M. (Zirl): Aufsicht über die Gemeinden im Bundesland Tirol	Seite 187
Dr. Philipp L u s t, LL.M. (Wien): Das Bundesbudget 2023	Seite 205
Mag.^a Karoline P i l c z (Mödling) und Mag. Hansjörg T e i s s l (Rum): <i>Nachruf</i> Univ.-Doz. FH-Prof. Dkfm. MMag. Dr. Friedrich Klug	Seite 213

