

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

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

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

Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 165.

Am 21. November 2023 wurde von der Verhandlungsgruppe das Paktum¹ zum Finanzausgleich ab 2024 unterzeichnet,² bereits am Tag darauf wurde das Finanzausgleichsgesetz 2024 (FAG 2024) samt Begleitgesetzen und Art.-15a-B-VG-Vereinbarungen im Ministerrat behandelt.³ Mittlerweile wurden die wesentlichen Gesetzesmaterien, allen voran das FAG 2024, beschlossen und kundgemacht.⁴ Damit ist der finanzausgleichsrechtliche Weg für die kommenden Jahre vorgezeichnet. Als jemand, der zum ersten Mal an den einschlägigen Verhandlungen teilgenommen hat, möchte ich den folgenden Einblick⁵ geben.

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

1 Die Verhandlungen

Der Auftakt zu den Finanzausgleichsverhandlungen erfolgte am 19. Dezember 2022 auf Einladung des Herrn Bundesministers für Finanzen in den Räumlichkeiten seines Ministeriums. Damit wurde erreicht, dass zumindest der offizielle Beginn noch im Jahr 2022 stattfand, nachdem zuvor bereits verschiedene Positionspapiere⁶ ausgetauscht wurden.

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

² Wohlgermerkt haben nicht alle Finanzausgleichspartner das Paktum unterschrieben, siehe dazu unten, Pkt. 2.

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

⁴ Siehe insb. BGBl. I Nr. 168/2023.

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

⁶ Natürgemäß wurden nicht alle Positionspapiere veröffentlicht, siehe aber exemplarisch jene

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Kernthemen
2. Gesundheit
3. Pflege

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

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

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

¹⁰ Dazu darf angemerkt werden, dass dies nicht im ganzen Verhandlungsjahr eingehalten wurde.

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

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

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

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

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

¹² Eine abschließende Behandlung des Pakturns hat allerdings nicht stattgefunden, siehe unten, Pkt. 2.

¹³ Vgl. die folgende FN.

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

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

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

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

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

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

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

Auch die medialen Ankündigungen¹⁷ der Ärztekammer trugen dazu bei, dass im Gesundheitsbereich noch äußerst knapp vor Unterzeichnung des Paktums Anpassungen erfolgten.¹⁸

Bemerkenswert ist, dass keine abschließende Runde aller Finanzausgleichspartner stattgefunden hat. Vielmehr fanden lediglich Sitzungen der Verhandlungsgruppe statt, solche auf Beamten- und Expertenebene und die Landesreferentenkonferenzen, weswegen auch das Paktum nicht allseits unterfertigt wurde.¹⁹ Faktisch waren damit – in Summe haben laut Finanzministerium ca. 100 Verhandlungsrunden stattgefunden²⁰ – die Verhandlungen grundsätzlich abgeschlossen.

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

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

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

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

¹⁹ Siehe dazu unten, Pkt. 2.

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

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

prämie“²² sowie die Ausweitung der Spendenabsetzbarkeit für gemeinnützige Körperschaften.²³

2 Paktum

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die wesentlichen Inhalte des Paktums sind wie folgt hervorzuheben:

2.1 Finanzausgleich-Kernthemen

2.1.1 „Zusätzliche Mittel des Bundes für Länder und Gemeinden“

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

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

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

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

³² Vgl. *Oberndorfer/Leitl*, FS Ruppe 517.

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

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

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

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

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

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

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

³⁵ § 23 FAG 2024.

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

³⁷ Siehe nunmehr § 23 Abs. 3 zweiter Satz FAG 2024.

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

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

Weitere Festlegungen im Paktum sind:

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

³⁸ Paktum zum FAG 2024, 3.

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

⁴⁰ Paktum zum FAG 2024, 4.

⁴¹ Paktum zum FAG 2024, 4.

⁴² Paktum zum FAG 2024, 5 f.

⁴³ Paktum zum FAG 2024, 6.

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

2.1.2 Reformen

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

2.2 Pflege und Gesundheit

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

⁴⁴ Paktum zum FAG 2024, 6 f.

⁴⁵ Paktum zum FAG 2024, 7.

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

⁴⁷ Paktum zum FAG 2024, 7 ff.

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

Dotierung des Pflegefonds⁴⁹ mit (wertgesichert) 1,1 Milliarden Euro p.a. sowie die Stärkung des spitalambulanten Bereichs und Mittel für Strukturreformen, wofür in der FAG-Periode rund 3 Milliarden Euro zur Verfügung stehen sollen.⁵⁰ Im Paktum hat sich der Bund ausdrücklich verpflichtet, weitere Gesetzesänderungen, z.B. im Berufsrecht, bis Ende 2024 umzusetzen sowie Sorge für die tatsächliche Besetzung der angekündigten Kassenstellen und den Abschluss eines bundesweit einheitlichen Gesamtvertrags durch die ÖGK mit den vorhandenen Mitteln zu tragen.⁵¹ Ebenso wurde festgehalten, dass für inländische Gastpatienten – ein besonders für Tirol relevantes Thema – kein über die Abgeltung der Landesgesundheitsfonds hinausgehender Ausgleich erfolgt.⁵²

2.3 Anlage

Wie angesprochen wurde – als Anlage zum Paktum⁵³ – ein Zweckzuschussgesetz zur Unterstützung bei thermischenergetischen Sanierungen und Heizungsumstieg vereinbart.⁵⁴ Ziel dessen ist – dem Wesen eines Zweckzuschusses entsprechend – die Unterstützung der Länder und zwar bei Förderungen im Sinne des § 6 Abs. 2f Z 1b Umweltförderungsgesetz. Die Höhe wurde mit 50 Millionen Euro, jeweils 2024 und 2025, und die Verteilung nach Volkszahl festgelegt. Die Länder dürfen die bereits vorgesehenen Fördersätze nicht reduzieren und müssen dem Bund entsprechend berichten.

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

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

⁵¹ Paktum zum FAG 2024, 9.

⁵² Paktum zum FAG 2024, 9.

⁵³ Paktum zum FAG 2024, 4.

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

2.4 Weitere Vereinbarungen

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

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

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

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

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

⁵⁵ § 24 Abs. 1 und 2 FAG 2024.

⁵⁶ BMF 30. 11. 2023, 2023-0.860.685.

⁵⁷ BGBl. I Nr. 191/2023.

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

- ein Bundesgesetz, mit dem das Pflegefondsgesetz, das Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetz und das Bundespflegegeldgesetz geändert werden, das Bundesgesetz über einen Zweckzuschuss aufgrund der Abschaffung des Zugriffs auf Vermögen bei Unterbringung von Personen in stationären Pflegeeinrichtungen für die Jahre 2025 bis 2028 erlassen und das Entgelt-erhöhungs-Zweckzuschussgesetz aufgehoben wird,⁵⁹
- ein Bundesgesetz, mit dem das Transparenzdatenbankgesetz 2012 geändert wird⁶⁰
- und – grundlegend – ein Bundesgesetz, mit dem ein Finanzausgleichsgesetz 2024 erlassen wird sowie das Finanzausgleichsgesetz 2017, das Umweltförderungsgesetz, das Wohn- und Heizkostenzuschussgesetz, das Transparenzdatenbankgesetz 2012⁶¹ und das Bildungsinvestitionsgesetz geändert werden.⁶²
- Kurz vor Abschluss der Verhandlungen wurde zudem ein Heizungsumstiegs-Zweckzuschussgesetz⁶³ vorgelegt, welches als Anhang zum Paktum aufgenommen wurde.⁶⁴

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

- Vereinbarung Zielsteuerung Gesundheit;⁶⁵
- Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens;⁶⁶

⁵⁹ BGBl. I Nr. 170/2023.

⁶⁰ BGBl. I Nr. 169/2023.

⁶¹ Und zwar abermals, siehe den vorigen Gedankenstrich bzw. FN 60.

⁶² BGBl. I Nr. 168/2023.

⁶³ BGBl. I Nr. 197/2023.

⁶⁴ Paktum zum FAG 2024, 4.

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

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

- Vereinbarung über die Finanzierung der flächendeckenden und bedarfsgerechten Bereitstellung von Frühen Hilfen in Österreich;⁶⁷
- Änderung der Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung⁶⁸
- und Vereinbarung über die Etablierung einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank.⁶⁹

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

4 (Persönliche) Bewertung

Insgesamt stehen den Ländern und Gemeinden in der kommenden Finanzausgleichsperiode mehr Mittel zur Verfügung. Dass dabei die eigentliche Forderung nach einer Schlüsseländerung hinsichtlich der Ertragsanteile nicht erreicht wurde, ist nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisch zu sehen,⁷⁰ sondern lässt auch budgetäre Lücken – immerhin tragen die Länder und Gemeinden alleine aus der FAG-Periode 2017-2023 Mehrkosten von rund zehn Milliarden Euro⁷¹ – offen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Zusammenfassende Thesen

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

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

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