

Finanzausgleich 2024 bis 2028

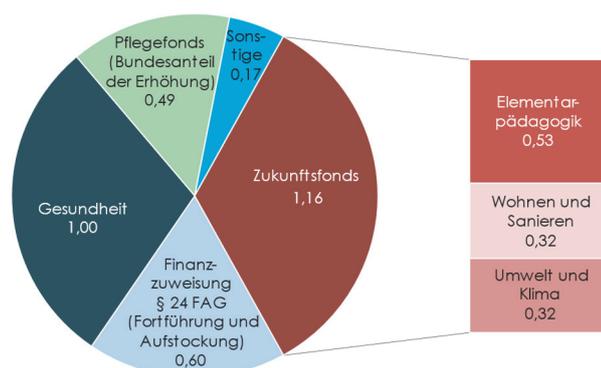
Erste Schritte zu einer Wirkungsorientierung

Benjamin Bittschi, Ulrike Famira-Mühlberger, Daniela Kletzan-Slamanig, Michael Klien, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

- Die Schlüssel für die vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben bleiben im neuen Finanzausgleich unverändert. Allerdings wird die Mittelausstattung der Länder und Gemeinden durch Transfers und Zuschüsse verbessert.
- Ab 2024 fließt im Rahmen des Zukunftsfonds eine jährliche valorisierte Zweckzuweisung für die Elementarpädagogik in Höhe von 0,5 Mrd. € an Länder und Gemeinden. Für Sanieren und Wohnen sowie Umwelt und Klima erhalten die Länder jeweils weitere 0,3 Mrd. € p. a.
- Die Ressourcen für die Bereitstellung von Pflegedienstleistungen werden aufgestockt, eine grundlegende Reform in Richtung einer besseren Gesamtsteuerung bleibt jedoch aus.
- Die Ausweitung der Mittel für den ambulanten Bereich setzt Schritte in Richtung eines effizienteren Mitteleinsatzes im Gesundheitswesen, insgesamt fehlen aber Reformen, insbesondere zur Zusammenführung von Ausgaben und Aufgaben.
- Erstmals werden explizite Maßnahmen zur Ökologisierung des Finanzausgleichs gesetzt, die zusätzliche, ökologisch motivierte Transfers sowie eine Stärkung der Klima-Governance umfassen.

Mittel für Länder, Gemeinden und Sozialversicherung gemäß finanzieller Vereinbarung zum Finanzausgleich

Durchschnittliches Volumen 2024 bis 2028 in Mrd. € p. a.



"Der Finanzausgleich 2024 bis 2028 setzt erstmals vorsichtige Schritte in Richtung einer Ziel- und Wirkungsorientierung. Weitere Reformen des Föderalismus sollten folgen."

Die finanzielle Vereinbarung zum Finanzausgleich sieht im Durchschnitt der Jahre 2024 bis 2028 Mittel für Länder, Gemeinden und Sozialversicherung im Umfang von rund 3,4 Mrd. € jährlich vor (Q: Budgetdienst, 2023; Fiskalrat, 2023a; WIFO-Darstellung. Ohne rückzahlbare Vorschüsse auf Ertragsanteile der Gemeinden in Höhe von 0,3 Mrd. € (2024). Finanzzuweisung § 24 FAG – Gesundheit, Pflege, Soziales und Klima).

Finanzausgleich 2024 bis 2028

Erste Schritte zu einer Wirkungsorientierung

Benjamin Bittschi, Ulrike Famira-Mühlberger, Daniela Kletzan-Slamanig, Michael Klien, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

Finanzausgleich 2024 bis 2028. Erste Schritte zu einer Wirkungsorientierung

Der neue Finanzausgleich 2024 bis 2028 sieht zusätzliche Finanzmittel von durchschnittlich 3,4 Mrd. € p. a. für Länder, Gemeinden und Sozialversicherung vor. Davon fließen im Jahresdurchschnitt etwa 1,2 Mrd. € in einen "Zukunftsfonds", der Mittel für Länder und Gemeinden für die Bereiche Elementarbildung, Wohnen und Klima bereitstellt. Auch die Bereiche Pflege und Gesundheit erhalten mehr Geld. Der neue Finanzausgleich setzt erste Schritte in Richtung einer Wirkungsorientierung sowie einer effizienteren Mittelverwendung im Gesundheitswesen. Grundlegende Reformen für eine bessere Gesamtsteuerung im Pflege- und Gesundheitsbereich bleiben jedoch aus. Zudem werden Akzente hin zu einer Ökologisierung des Finanzausgleichs gesetzt, denen weitere Schritte folgen sollten. Wichtige strukturelle Reformen zur Zusammenführung von Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung auf Ebene der subnationalen Gebietskörperschaften, zur Transferentflechtung und zur Stärkung der subnationalen Abgabenaufonomie im Rahmen einer Föderalismusreform werden nicht angegangen.

JEL-Codes: H75, H71, H72, H77, I18 • **Keywords:** Finanzausgleich, Zukunftsfonds, Ökologisierung, Gesundheitsreform, Pflegereform, Kinderbetreuungseinrichtungen, Finanzaufweisungen

Begutachtung: Simon Loretz • **Wissenschaftliche Assistenz:** Cornelia Schobert (cornelia.schobert@wifo.ac.at) • Abgeschlossen am 8. 1. 2024

Kontakt: Benjamin Bittschi (benjamin.bittschi@wifo.ac.at), Ulrike Famira-Mühlberger (ulrike.famira-muehlberger@wifo.ac.at), Daniela Kletzan-Slamanig (daniela.kletzan-slamanig@wifo.ac.at), Michael Klien (michael.klien@wifo.ac.at), Hans Pitlik (hans.pitlik@wifo.ac.at), Margit Schratzenstaller (margit.schatzenstaller@wifo.ac.at)

Fiscal Equalisation System 2024 to 2028. First Steps Towards Performance Orientation

The new fiscal equalisation scheme for 2024 to 2028 provides for additional annual funding of 3.4 billion € on average for the federal provinces, municipalities and social insurance. Of this, an annual average of around 1.2 billion € will flow into a "future fund", which will provide funds for the federal provinces and municipalities for elementary education, housing and climate. More funding will be provided also for long-term care and health. First steps are being taken towards performance orientation and a more efficient use of funds in the healthcare sector. However, fundamental reforms for better overall management in the long-term care and health sector have not been implemented. In addition, steps are being taken towards the greening of the fiscal equalisation scheme, which should be followed by further steps. Important structural reforms to align responsibilities for financing and expenditures at subnational levels, to unbundle transfers and to strengthen subnational tax autonomy as part of a federalism reform are not being addressed.

1. Überblick

Der Finanzausgleich regelt die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich. Die komplexen Regelungen werden in einem jeweils für 4 bis 6 Jahre geltenden Finanzausgleichsgesetz (FAG) festgelegt. Inhaltlich betrifft das FAG hauptsächlich die Verteilung der öffentlichen Abgabenerträge auf die verschiedenen Gebietskörperschaften sowie die Anpassung ihrer Finanzausstattung an spezifische Aufgaben im föderativen Verbund. Ursprünglich bis zum Jahr 2021 beschlossen, wurde das FAG 2017 aufgrund der COVID-19-Pandemie und der Energie- und Inflationsskrise gleich zweimal um jeweils ein Jahr bis 2023 verlängert.

Die Länder und Gemeinden forderten in den Verhandlungen zum neuen Finanzausgleich ab 2024 eine Anpassung der vertikalen Verteilungsschlüssel für die Erträge gemeinschaftlicher Abgaben, die vom Bund beschlossen und eingehoben werden. Die subnationalen Ebenen erhalten von den meisten dieser Abgaben im FAG fixierte Anteile in Höhe von 20,2% (Bundesländer) bzw. 11,9% (Gemeinden). Hintergrund der Forderung ist, dass wichtige Aufgaben der Länder und Gemeinden eine hohe Kostendynamik aufweisen (Pitlik et al., 2018). Dies ist zum Teil demografisch bedingt, vor allem in den Bereichen Gesundheit und Pflege, aber auch Ausfluss veränderter politischer Prioritäten und Notwendigkeiten (Ausbaubedarfe bei der Kinderbetreuung, Maßnahmen zum

Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel). Hinzu kommt ein zunehmender Ausgabendruck auf alle gebietskörperschaftlichen Haushalte, der durch die hohen Preissteigerungen der letzten Jahre verursacht wird (vgl. auch Pitlik & Schratzenstaller, 2023). Im Oktober 2023 konnte schließlich eine finanzielle Grundsatzvereinbarung zum Finanzausgleich 2024 bis 2028 erzielt werden. Das neue Finanzausgleichsgesetz 2024 wurde am 14. Dezember 2023 im Nationalrat beschlossen.

Die vertikalen Aufteilungsschlüssel für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben bleiben im FAG 2024 im Wesentlichen unverändert. Zum einen werden jedoch im Jahr 2024 Sondervorschüsse auf die Ertragsanteile der Gemeinden in Höhe von 300 Mio. € geleistet, die über die Jahre 2025 bis 2027 zu gleichen Teilen an den Bund zurückgezahlt werden müssen. Zum anderen reduziert die Erhöhung von Vorwegabzügen zur Dotierung des Pflegefonds (siehe Kapitel 4) das Volumen der Finanzmittel, die für die Verteilung als Ertragsanteile zur Verfügung stehen.

Wichtige subnationale Aufgabenbereiche weisen eine hohe Kostendynamik auf. Die Schlüssel für die vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben bleiben dennoch unverändert.

Übersicht 1: Entwicklung der Ertragsanteile der Länder und Gemeinden

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
	Mrd. €										
Bruttosteuern	84,8	88,2	90,9	81,8	95,7	105,2	109,1	115,6	119,5	124,7	129,6
Ertragsanteile insgesamt	25,8	26,1	27,5	24,8	27,7	33,4	33,1	34,3	36,2	36,9	38,6
Gemeinden	9,8	10,5	11,0	10,1	11,7	13,5	13,5	13,6	14,2	14,5	15,2
Länder	16,0	15,6	16,5	14,7	15,9	19,9	19,7	20,7	22,0	22,4	23,3
	Anteile an Bruttosteuern in %										
Ertragsanteile insgesamt	30,4	29,6	30,3	30,3	28,9	31,8	30,4	29,7	30,3	29,6	29,7
Gemeinden	11,6	11,9	12,2	12,3	12,3	12,8	12,4	11,8	11,9	11,7	11,8
Länder	18,8	17,7	18,1	18,0	16,7	19,0	18,0	17,9	18,4	17,9	18,0
	Veränderung gegen das Vorjahr in %										
Bruttosteuern	.	+ 4,0	+ 3,0	- 10,0	+ 17,0	+ 9,9	+ 3,7	+ 5,9	+ 3,4	+ 4,4	+ 3,9
Ertragsanteile insgesamt	.	+ 1,3	+ 5,4	- 9,8	+ 11,5	+ 20,8	- 0,9	+ 3,5	+ 5,5	+ 2,0	+ 4,5
Gemeinden	.	+ 6,7	+ 5,6	- 8,8	+ 16,5	+ 15,0	- 0,1	+ 1,1	+ 4,2	+ 2,4	+ 4,9
Länder	.	- 2,0	+ 5,2	- 10,4	+ 8,1	+ 25,1	- 1,4	+ 5,1	+ 6,3	+ 1,7	+ 4,2

Q: Bundesministerium für Finanzen (2023a), 2017/2022: Erfolg, ab 2023: Bruttosteuern und Ertragsanteile laut Strategiebericht 2024 bis 2027.

Übersicht 1 zeigt die Entwicklung der kassenmäßigen Ertragsanteile der Länder und Gemeinden. Die Einnahmenanteile sind naturgemäß stark von der Konjunktur und der resultierenden Entwicklung der Abgabeneinnahmen abhängig. Der kräftige Rebound des Steueraufkommens nach der COVID-19-Krise führte im Jahr 2022 aufgrund der Berechnung der Vorschüsse und Zwischenabrechnungen zu einem überproportionalen Anstieg der Ertragsanteile. Auf die außergewöhnlich hohen Zuwächse im Jahr 2022 folgte 2023 ein leichter Rückgang. Für die Jahre 2024 bis 2027 ist laut Mittelfristigem Bundesfinanzrahmen nur ein moderates Wachstum der Bruttosteuererinnahmen und eine entsprechend schwache Entwicklung der Ertragsanteile zu erwarten. Dies resultiert einerseits aus der gedämpften konjunkturellen Dynamik und andererseits aus einem reduzierten Wachstum der gemeinschaftlichen Bundesabgaben infolge der Abschaffung der kalten Progression und der Tarifsenkungen bei der Körperschaftsteuer.

Gleichwohl wird die Finanzmittelausstattung der Länder und Gemeinden in der kommenden Finanzausgleichsperiode durch einige

Neuregelungen verbessert. So ist vorgesehen, über den "Zukunftsfonds" (Kapitel 2) zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die finanziellen Herausforderungen, mit denen die subnationalen Einheiten in den Bereichen Elementarbildung, Wohnen und Sanieren, sowie Umwelt und Klima konfrontiert sind, besser bewältigen zu können. Darüber hinaus werden bestehende Finanzzuweisungen und Zuschüsse an Länder und Gemeinden teilweise erhöht.

Die zusätzlichen Finanzmittel sollen insbesondere für die Bereiche Gesundheit und Pflege sowie zum Ausgleich struktureller Nachteile (Mittel nach § 24 FAG) verwendet werden. Ferner wurden Zusatzmittel für die Sozialversicherung in Höhe von 300 Mio. € pro Jahr zur Verbesserung der Versorgung im niedergelassenen Bereich beschlossen, die aber indirekt die Haushalte der Länder und Gemeinden entlasten können. Aus der Perspektive des Bundeshaushalts ergibt sich 2024 bis 2028 insgesamt eine Saldoverschlechterung von durchschnittlich 3,4 Mrd. € pro Jahr. In den Jahren 2025/2027 fällt sie aufgrund der Rückzahlung der Sondervorschüsse der Gemeinden etwas niedriger aus.

Höhere Mittel für Länder und Gemeinden fließen primär über Transfererhöhungen und den neu geschaffenen Zukunftsfonds.

Übersicht 2: Mittel für Länder, Gemeinden und Sozialversicherung gemäß finanzieller Vereinbarung zum Finanzausgleich

	2024	2025	2026	2027	2028	Ø 2024/ 2028
	Mrd. €					Mrd. € p. a.
Zukunftsfonds	1,10	1,13	1,16	1,19	1,21	1,16
Elementarpädagogik	0,50	0,52	0,53	0,54	0,55	0,53
Wohnen und Sanieren	0,30	0,31	0,32	0,32	0,33	0,32
Umwelt und Klima	0,30	0,31	0,32	0,32	0,33	0,32
Finanzzuweisung § 24 FAG an Länder und Gemeinden für Gesundheit, Pflege und Klima ¹⁾	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Rückzahlbarer Sondervorschuss an die Gemeinden	0,30	-0,10	-0,10	-0,10	.	0,00
Pflegefonds (Bundesanteil)	0,44	0,46	0,49	0,51	0,53	0,49
Stärkung des spitalsambulanten Bereichs	0,55	0,58	0,60	0,63	0,66	0,60
Stärkung des niedergelassenen Bereichs (Zahlungen an die Sozialversicherung)	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
Sonstiges Gesundheit und Pflege (Bundesanteile)	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Sonstiges ¹⁾	0,14	0,18	0,18	0,18	0,18	0,17
Insgesamt	3,53	3,25	3,33	3,40	3,57	3,42

Q: Bundeskanzleramt (2023), Budgetdienst (2023), WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Fortführungen zuzüglich Aufstockungen.

2. Zukunftsfonds

Der neu geschaffene "Zukunftsfonds" stellt Ländern und Gemeinden von 2024 bis 2028 zusätzliche Mittel für Schlüsselbereiche ihrer Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Die Dotierung wird gemäß der mittelfristigen WIFO-Prognose ab 2025 jährlich valorisiert und steigt schrittweise von 1,1 Mrd. € im Jahr 2024 auf 1,2 Mrd. € im Jahr 2028. Die Aufteilung sieht 45,5% für Elementarpädagogik sowie jeweils 27,25% für Wohnen und Sanieren bzw. für Umwelt und Klima vor. Die Verteilung der Mittel auf die Bundesländer erfolgt nach der Bevölkerungszahl, wobei die Hälfte der für die Elementarpädagogik vorgesehenen Zusatzmittel direkt an die Gemeinden weitergeleitet werden soll.

Obwohl als "Fonds" bezeichnet, handelt es sich eigentlich um eine zweckgebundene Finanzzuweisung des Bundes für die genannten Aufgabenbereiche. Eine besondere Neuerung ist allerdings, dass über den Zukunftsfonds Elemente einer ziel- und wirkungsorientierten Steuerung im Finanzausgleich eingeführt werden, und die Länder die operativen Instrumente zur Zielerreichung prinzipiell frei wählen können. Die finanziellen Zuweisungen an die Gebietskörperschaften sind freilich nicht unmittelbar an die Erreichung der im Konsens festgelegten, messbaren Zielvorgaben im Rahmen des Finanzausgleichs gekoppelt. Es ist jedoch geplant, den Fortschritt der Länder kontinuierlich zu überwachen und zu bewerten. Bei vorzeitiger Zielerreichung werden die Mittel des Zukunftsfonds auch für andere Bereiche

freigegeben. Nur im Bereich der Elementarpädagogik sind die Mittel auch nach Zielerreichung ausschließlich für die Kinderbetreuung zu verwenden. Im Vordergrund steht mithin die Anreizwirkung durch Informations- und Reputationseffekte für die Landespolitik.

2.1 Kinderbetreuung

Mit 500 Mio. € sind 2024 45,5% der für den Zukunftsfonds vorgesehenen Mittel von insgesamt 1,1 Mrd. € für den Bereich Elementarpädagogik zu verwenden. Die Finanzzuweisung fließt jeweils zur Hälfte an Bundesländer und Gemeinden. Die Verteilung an die Bundesländer erfolgt wie erwähnt auf der Basis der Bevölkerungszahl, die den Gemeinden zustehenden Zuschüsse werden jeweils zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl sowie dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt.

Die Mittel, die aufgrund der jährlichen Valorisierung ab 2025 bis 2028 auf 551 Mio. € steigen, sollen insbesondere die Betreuungsquoten der unter 3-Jährigen erhöhen¹⁾. Dabei soll jedes Bundesland bis zum Ende der Finanzausgleichsperiode eine Quote von 38% erreichen oder – im Falle eines Ausgangswertes, der deutlich unter dieser absoluten Zielvorgabe liegt – diese jedenfalls um 1 Prozentpunkt pro Jahr steigern. Wird das Ziel vor Ende 2028 erreicht, müssen die verfügbaren Mittel zwar weiterhin für die Kinderbetreuung verwendet werden, dürfen jedoch sowohl in Investitionen als auch in den

¹⁾ Dabei werden sowohl die institutionelle Betreuung in Betreuungseinrichtungen als auch jene bei Tagesestern berücksichtigt. Der Indikator zur Messung der Zielerreichung ist also die Quote nach nationaler Abgrenzung, die auf einer Vollerhebung basiert. Sie war mit

österreichweit 32,1% im Kindergartenjahr 2022/23 deutlich höher als die Betreuungsquote nach Eurostat-Methode (23%), die auf Befragungen basiert und nur die institutionelle Betreuung berücksichtigt.

Durch den Zukunftsfonds werden Elemente einer Wirkungsorientierung im Finanzausgleich verankert.

2024 sind 500 Mio. € oder 45,5% der Mittel des Zukunftsfonds für den Bereich Elementarpädagogik vorgesehen.

laufenden Betrieb fließen. Da Letzterer die Gemeinden mit zunehmendem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur vor wachsende Kosten stellt, ist diese Möglichkeit jedenfalls sinnvoll.

Die Finanzierung aus dem Zukunftsfonds kommt zu den jährlichen Zweckzuschüssen gemäß der Art. 15a-Vereinbarung über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2022/23 bis 2026/27 hinzu. Diese steigen von 142,5 Mio. € (einschließlich der 90 Mio. € aus der vorhergehenden Art. 15a-Vereinbarung) im Jahr 2022 auf 247,5 Mio. € 2023, betragen in den Jahren 2024 bis 2026 200 Mio. € jährlich und gehen 2027 auf 100 Mio. € zurück. Damit stellt der Bund in den Jahren 2024 bis 2026 jährlich (über) 700 Mio. €, 2027 640 Mio. € und 2028 550 Mio. € zur Verfügung – ein Mehrfaches der in den vorangegangenen Jahren gewährten Zuschüsse (Bundesministerium für Finanzen, 2023b).

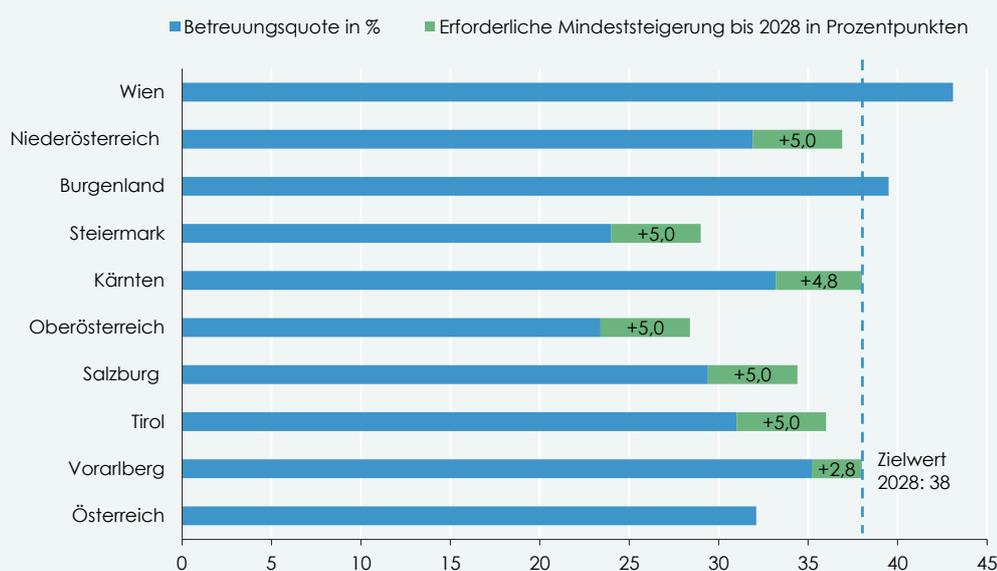
In Österreich lag die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen im Kindergartenjahr 2022/23 einschließlich Tageseltern bei 32,1%. Da die Quoten zwischen den Bundesländern beträchtlich differieren (Abbildung 1), ist eine Erhöhungsvorgabe, die die unter-

schiedlichen Ausgangswerte berücksichtigt, sinnvoll. Am niedrigsten waren die Betreuungsquoten 2022/23 in Oberösterreich (23,4%) sowie der Steiermark (24,0%); diese Länder müssen – ebenso wie Niederösterreich (31,9%), Salzburg (29,4%) und Tirol (31,0%) – die Quoten bis 2028 um mindestens 5 Prozentpunkte steigern. Geringer ist die Erhöhungsvorgabe für Kärnten (+4,8 Prozentpunkte) und Vorarlberg (+2,8 Prozentpunkte). Die Betreuungsquoten in Wien und dem Burgenland lagen mit 43,1% bzw. 39,5% bereits im Kindergartenjahr 2022/23 über der 38%-Vorgabe, sodass für diese Länder keine Verpflichtung besteht, den Zweckzuschuss für den weiteren Ausbau der Betreuungsinfrastruktur zu verwenden.

Bis zum 10. September 2026 haben die Bundesländer dem Bund eine Zwischenevaluierung der Zielerreichung vorzulegen, bis zum 31. August 2028 eine Evaluierung von Zielerreichung und Mittelverwendung. Finanzielle Sanktionen bei Nichterreicherung der Ziele sind nicht vorgesehen. Eine – ebenfalls nicht vorgesehene – Veröffentlichung der Evaluierungsergebnisse könnte Transparenz und Wirkungsorientierung stärken (Budgetdienst, 2023).

Bis 2028 soll jedes Bundesland die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen auf 38% steigern oder um mindestens 1 Prozentpunkt p. a. erhöhen.

Abbildung 1: **Betreuungsquoten der unter 3-Jährigen im Kindergartenjahr 2022/23 und Erhöhungsvorgaben nach Bundesländern**



Q: Budgetdienst (2023). Betreuungsquote einschließlich Betreuung durch Tageseltern.

Im Dezember 2022 einigte sich der Rat der EU, das 2002 vereinbarte Barcelona-Ziel für die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen von 33% bis 2020 grundsätzlich auf 45% bis 2030 zu erhöhen²⁾. Mitgliedsländer wie

Österreich, die 2020 das ursprüngliche Barcelona-Ziel noch nicht erreicht hatten, sollen die durchschnittliche Betreuungsquote der Jahre 2017/2021 bis 2030 um 45% steigern, woraus sich für Österreich ein

²⁾ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022H1220\(01\)#ntc1-C_2022484DE.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022H1220(01)#ntc1-C_2022484DE.01000101-E0001).

Zielwert von 31,9% und damit eine Erhöhung um 8,9 Prozentpunkte gegenüber 2022 ergeben. Allerdings unterscheiden sich die nationale und die EU-weit harmonisierte Erfassungsmethode ebenso wie die Fristen bis zur Zielerreichung. Dies erschwert eine Einschätzung, ob die Zielvorgaben des Zukunftsfonds zur Erfüllung der EU-Vorgabe ausreichen werden.

Insgesamt stellen die zusätzlichen Bundesmittel zum Ausbau der Kinderbetreuung insbesondere im Elementarbereich einen bedeutenden Schritt zur Errichtung eines flächendeckenden sowie qualitativ und quantitativ ausreichenden Kinderbetreuungsangebots dar. Ein derartiges Angebot ist eine wesentliche Voraussetzung für die gleichmäßigere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern, die gemäß der jüngsten Zeitverwendungserhebung 2021/22 nach wie vor sehr ungleich ist (Statistik Austria, 2023). Zudem ist frühkindliche Bildung und Betreuung von zentraler ökonomischer und sozialer Bedeutung (Rocha-Akis et al., 2023). Allerdings ist sicherzustellen, dass der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur nicht durch Personalengpässe verzögert wird. Daher sind Ausbildungsinitiativen sowie Bemühungen um eine Attraktivierung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung zu forcieren.

2.2 Wohnen und Sanieren

Für den Bereich Wohnen und Sanieren werden im Finanzausgleichspaktum 27,25% der Mittel des Zukunftsfonds veranschlagt. Damit beträgt die Dotierung im Jahr 2024 300 Mio. €. Neben dem allgemeinen Ziel, leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen und durch Sanierungen zu erhalten, sind

drei quantitative Ziele im Paktum enthalten. Das "Renovierungsziel" ist dabei ein Muss-Ziel, das jedenfalls erreicht werden soll, wogegen von den zwei weiteren Zielen – "Sanierungsausgabenziel" und "Flächenschutzziel" – jeweils nur eines zur Zielerfüllung erreicht werden muss.

Das Erreichen einer Renovierungsquote für öffentliche Gebäude in Höhe von 3% (oder die Umsetzung gleichwertiger Energiesparmaßnahmen) ist das Muss-Ziel für die Bundesländer. Es deckt sich nicht nur mit den entsprechenden europäischen Regularien (Richtlinie (EU) 2023/1791), sondern erweitert auch die im novellierten Energieeffizienzgesetz (BGBl. I Nr. 59/2023) gesetzten Ziele des Bundes auf die Länderebene. Da es bisher keine einheitlichen und öffentlich verfügbaren Statistiken zur Renovierungsquote der Landesgebäude gibt, sollen die Länder laut Paktum eine Auflistung der relevanten Gebäude erstellen. Erwähnenswert ist außerdem, dass das Paktum auf Bundesebene ein konkretes Energieeinsparungsziel vorlegt (390 Terajoule bis 31. Dezember 2030), nicht jedoch für die Länderebene. Konkrete quantitative Einsparungsziele auf Länderebene wären jedenfalls wünschenswert.

Von den zwei weiteren quantitativen Zielen im Bereich Wohnen und Sanieren muss jedes Bundesland zumindest eines erreichen. Laut "Sanierungsausgabenziel" sind von den eingenommenen Wohnbauförderungsbeiträgen zumindest 30% für Maßnahmen der Wohnbausanierung vorzusehen. Maßgeblich für die Berechnung des bundesländerspezifischen Zielwerts (Mindestwerts) ist der Durchschnitt der Beitragseinnahmen der Jahre 2018 bis 2022.

Übersicht 3: **Sanierungsausgabenziel und bisherige Ausgaben für Sanierung**

	Zielwert: 30% der durchschnittlichen Beitragseinnahmen 2018/2022	Sanierungsausgaben 2022	Differenz
		Mio. €	In %
Wien	76,7	101,7	33
Niederösterreich	67,8	116,6	72
Burgenland	11,9	19,7	66
Steiermark	50,0	62,6	25
Kärnten	22,5	58,4	159
Oberösterreich	59,9	61,3	2
Salzburg	22,4	19,3	- 14
Tirol	30,4	72,5	138
Vorarlberg	16,0	17,3	8
Insgesamt	357,7	529,5	48

Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen (2023c).

Wie ein Vergleich der Zielwerte mit den Ausgaben für Sanierung im Jahr 2022 zeigt (Übersicht 3) erreichen die meisten Bundesländer klar das Sanierungsausgabenziel, die Spannweite der realisierten Werte ist jedoch

sehr hoch. Gemäß Bundesministerium für Finanzen lagen die Sanierungsausgaben 2022 nur in Salzburg unter dem notwendigen Niveau. Oberösterreich und Vorarlberg lagen nur knapp über der Schwelle, die anderen

Bundesländer teils deutlich. Aufgrund des zusätzlichen Passus, der anstatt einer Zielerreichung in der Ausgabenhöhe auch eine Steigerung des ermittelten Anteils um 2 Prozentpunkte pro Jahr erlaubt, dürften alle Bundesländer das Sanierungsausgabenziel erreichen. Im Kern stellt das Ziel damit primär darauf ab, dass die Bundesländer ihre Sanierungsausgaben nicht merklich absenken oder sie von niedrigem Niveau aus erhöhen.

Das dritte quantitative Ziel, das alternativ zum Sanierungsausgabenziel spezifiziert wurde, ist das "Flächenschutzziel". Es sieht vor, mehr Wohneinheiten zu sanieren oder innerhalb der bestehenden Siedlungsräume (z. B. durch verbesserte Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz oder Baulückenschlüsse) zu entwickeln, als neue Einheiten außerhalb dieser Räume entstehen. Dabei werden einzig geförderte Einheiten in die

Beurteilung der Zielerreichung aufgenommen. Durch die Vielzahl an möglichen Förderfällen und Definitionsproblemen ist die Zielerreichung wohl auch ex post schwierig festzustellen.

Wie die Auswertungen der Förderdaten des Bundesministeriums für Finanzen zeigen, ist bei Berücksichtigung aller Sanierungszusicherungen die Zielmarke vermutlich für alle Bundesländer auf Sicht erreichbar (Übersicht 4). 2022 gab es in sämtlichen Bundesländern außer in Vorarlberg mehr Sanierungszusicherungen als Zusicherungen für Neubauwohnungen. Wenn zusätzlich noch Neubauwohnungen innerhalb der Siedlungsräume und mit guter Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz ausgeklammert werden, dürfte die Zielerreichung insgesamt wenig herausfordernd sein.

Übersicht 4: **Zusicherungen für Neubau und Sanierung laut Wohnbauförderung der Länder 2022**

	Neubau	Sanierung	Verhältnis Sanierung zu Neubau
Anzahl der Zusicherungen			
Wien	2.015	17.006	8,4
Niederösterreich	4.890	20.774	4,2
Burgenland	2.377	5.609	2,4
Steiermark	702	5.810	8,3
Kärnten	367	5.964	16,3
Oberösterreich	3.828	6.019	1,6
Salzburg	908	3.291	3,6
Tirol	1.852	14.179	7,7
Vorarlberg	3.130	1.490	0,5
Insgesamt	20.069	80.142	4,0

Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen (2023c).

Bezüglich des Flächenschutzziels ist neben der schwierigen Messung der Zielerreichung und der schwachen Anreizwirkung auch die konkrete Ausgestaltung diskutabel, da das Ziel eine wenig zweckdienliche Vermischung von Sanierungs- und Neubauzielen darstellt. Wenn es darum geht, den Neubau stärker innerhalb der bestehenden Siedlungsräume zu halten – z. B. durch Nachverdichtungen und Baulückenschlüsse –, ist die Berücksichtigung von Sanierungen, in deren Zuge zu meist keine Wohneinheiten geschaffen werden, wenig schlüssig. Hinzu kommt der aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung regional sehr ungleiche Bedarf an Wohnungsneubauten. In der aktuellen Definition ist die Erreichung der Ziele für Bundesländer mit stärkerem Neubaubedarf überdurchschnittlich schwierig.

2.3 Umwelt und Klima

Die dritte Säule des Zukunftsfonds betrifft den Bereich Umwelt und Klima. Durchschnittlich 316 Mio. € pro Jahr sollen während der Laufzeit des FAG 2024 für Maßnahmen bereitgestellt werden, die den Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch³⁾ erhöhen. Dazu zählen etwa Investitionen in klimafreundliche Heizsysteme, den öffentlichen Verkehr oder Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz. Der Anteil erneuerbarer Energie wird als die zentrale Stellschraube für die Erreichung der Energie- und Klimaziele definiert. Die quantitativen Zielvorgaben für die Länder richten sich nach dem derzeitigen Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch: Bundesländer, die bereits einen Anteil von

³⁾ Der Bruttoendenergieverbrauch umfasst alle Energieprodukte, die der Industrie, dem Verkehrssektor, den privaten Haushalten und dem Dienstleistungssektor zu energetischen Zwecken geliefert werden. Eingeschlossen sind auch die öffentlichen Dienstleistungen sowie die Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, der

Elektrizitäts- und Wärmeverbrauch der Energiewirtschaft bei der Produktion von Elektrizität, Wärme und Kraftstoffen für den Verkehr, und ebenso die bei der Verteilung und Übertragung auftretenden Elektrizitäts- und Wärmeverluste.

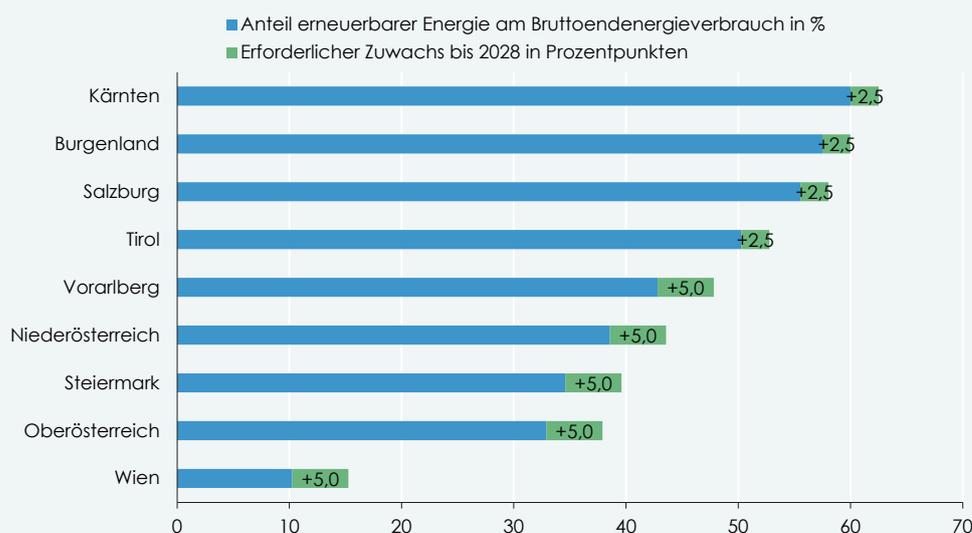
über 50% aufweisen, sollen diesen um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr steigern. Für Bundesländer, deren Anteil bislang unter 50% liegt, erhöht sich die Vorgabe auf einen Zuwachs von 1 Prozentpunkt pro Jahr. Diese differenzierte Zielsetzung soll den bisherigen Anstrengungen der Länder in Bezug auf Klimaschutz und die Dekarbonisierung des Energiesystems Rechnung tragen. Den Bundesländern steht es zudem frei, welche Maßnahmen sie setzen, um den jeweils erforderlichen Zuwachs zu erreichen – sei es über eine Reduktion des Energieverbrauchs oder der Emissionsintensität. Einen Anreiz zur Zielerreichung gewährleistet einerseits die Berichtspflicht und andererseits die Möglichkeit, nicht benötigte Mittel anderweitig einzusetzen, wenn das Ziel bereits vor 2028 erreicht wird.

In Österreich insgesamt lag der Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2022 bei 33,8% und war somit geringer als in den Jahren 2020 (36,5%) und 2021 (34,6%). Abbildung 2 zeigt neben den Anteilen für das Jahr 2022, welchen Zuwachs die einzelnen Bundesländer bis 2028 mindestens erreichen sollen. Im Jahr 2022 wiesen vier Bundesländer einen Anteil erneuerbarer Energie von über 50% auf. Den höchsten

Anteil erreichte Kärnten mit 60%, vor dem Burgenland (57,5%), Salzburg (55,5%) und Tirol (50,3%). Tirol übertraf 2022 erstmals die 50%-Marke. Basierend auf ihren Ausgangswerten müssten diese vier Bundesländer ihre Anteile bis 2028 um 2,5 Prozentpunkte erhöhen. Demgegenüber lagen 2022 die Werte in den anderen fünf Bundesländern deutlich unter 50% (insbesondere in Wien mit 10,3%), was eine Steigerung um jeweils 5 Prozentpunkte erforderlich macht. Selbst unter Annahme dieser Zuwachsraten würde keines dieser fünf Bundesländer bis 2028 einen Anteil von 50% erreichen.

Vergleicht man die Vorgaben für den Zeitraum 2024 bis 2028 mit der Entwicklung in den Jahren 2018 bis 2022, so zeigt sich, dass dem Burgenland eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie um 8,8 Prozentpunkte gelang, und er in Kärnten, der Steiermark und Tirol ebenfalls um rund 5 Prozentpunkte zulegte. Lediglich Wien blieb mit einem Zuwachs von 0,7 Prozentpunkten deutlich hinter den anderen Bundesländern zurück. Dies liegt jedoch auch in den spezifischen Rahmenbedingungen begründet, vor allem in der hohen Bedeutung von Erdgas für die Raumwärmeerzeugung.

Abbildung 2: Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch 2022 und erforderlicher Zuwachs bis 2028 nach Bundesländern



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Positiv zu bewerten ist, dass die Mittelvergabe an die Erreichung quantitativer Klimaschutzziele geknüpft wurde. Die Zieldefinition über einen einheitlichen Indikator erleichtert das Monitoring und Benchmarking. Die Differenzierung der Zielvorgaben spiegelt die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern bzw. ihre bisherigen Anstrengungen wider. Je nach regionalen Rahmenbedingungen in Energieerzeugung

und -verbrauch – primär in jenen Sektoren, die nicht dem EU-Emissionshandel unterliegen – haben die Bundesländer die Flexibilität, Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen zu setzen. Hierbei gibt es starke Synergien, einerseits mit den Anforderungen bezüglich thermischer Sanierung und Energieeffizienz im Gebäudebereich, wie in Kapitel 2.2 beschrieben, und andererseits mit dem angestrebten Ausbau des öffentlichen Ver-

kehr. Wie die Daten zur vergangenen Entwicklung des Anteils erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch zeigen, sind die angestrebten Wachstumsraten durchaus erreichbar. Die Anreizsetzung über den Finanzausgleich kann dazu beitragen, die Dekarbonisierung zu beschleunigen. Dennoch

3. Gesundheit

Im Bereich Gesundheit werden die Mittel für den niedergelassenen und spitalsambulanten Bereich ausgeweitet. Zusätzliche Mittel, anteilig finanziert durch Bund, Länder und Sozialversicherung, fließen zudem in die Digitalisierung bzw. eHealth, die Gesundheitsförderung sowie das Impfen.

Grundsätzlich ist zu erkennen, dass versucht wurde, durch eine Ausweitung der Gelder für den ambulanten Bereich Schritte in Richtung eines effizienteren Mitteleinsatzes zu setzen. Allerdings bedeuten die beschlossenen Mehrausgaben durch den festgelegten Ausgabenpfad einen Anstieg des Anteils der Gesundheitsausgaben am BIP, da deren Wachstum im Jahr 2024 bis zu 6,7% und auch 2028 noch bis zu 4,4% betragen kann. Da diese Zuwächse merklich über den zu erwartenden BIP-Wachstumsraten liegen, wird bei einer Ausschöpfung der Ausgabenobergrenze der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP deutlich zunehmen.

Festzuhalten ist auch, dass keine Maßnahmen in Richtung einer Vereinfachung der komplexen Finanzierungsstrukturen im Gesundheitswesen gesetzt wurden, insbesondere in Bezug auf das Auseinanderfallen von Finanzierung und Ausgabenverantwortung zwischen Bund, Ländern und der Sozialversicherung. Insgesamt fehlen grundlegende Reformen, insbesondere Schritte zu einer Zusammenführung von Ausgaben und Aufgaben. Die Gewichtung der Mehrausgaben wirft die Frage auf, ob die Zielsetzung "digital vor ambulant vor stationär" gelingen wird. Eine klare Strategie, wie langfristige Kostenpfade einzuhalten sind bzw. wie ein effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden kann, ist nicht zu erkennen.

Seitens der Politik wird angenommen, dass die zusätzlichen Mittel eine Stärkung der Wirkungskette "digital vor ambulant vor stationär" bewirken und es so zu einer effizienteren Verteilung der Patient:innen kommt. Da auch die Gesundheitskosten entlang dieser Kette steigen, würde eine Erreichung dieses Zieles auch langfristig kostendämpfend wirken, bei zumindest gleicher Ergebnisqualität. Es ist allerdings unklar, ob sich die erwünschten Effekte einstellen werden. Erstens sieht der Finanzausgleich keine "Patient:innensteuerung" vor. Prinzipiell ist es also nach wie vor möglich, auch bei einfachen gesundheitlichen Beschwerden den teuersten Kontaktpunkt mit dem Gesundheitssystem (Spitalsambulanz) zu wählen. Zudem bleibt

wären eine verstärkte Integration der klimapolitischen Ziele in andere Politikbereiche auch auf Bundesländerebene sowie eine Stärkung der ebenenübergreifenden Klima-Governance (siehe Kapitel 5) weitere wichtige Ansatzpunkte.

unklar, wie eine Änderung der bestehenden Präferenzen der Patient:innen erreicht werden soll.

Weiters werden die zusätzlichen Mittel entgegen der Zielsetzung "digital vor ambulant vor stationär" eingesetzt. Die Spitalsambulanzen werden mit valorisierten 550 Mio. € p. a. am stärksten gefördert. Die Sozialversicherung erhält für die Stärkung des niedergelassenen Bereichs 300 Mio. € p. a., welche allerdings nicht valorisiert und auch durch die Finanzierung zusätzlicher Mittel für Impfen (15 Mio. € p. a.), Gesundheitsförderung (16,5 Mio. € p. a.) und Digitalisierung bzw. eHealth (17 Mio. € p. a.) gemindert werden. In Summe steht dem niedergelassenen Bereich somit nur rund die Hälfte der Mittel des Spitalsbereichs zur Verfügung. Wenn nun eine genaue Trennung zwischen "spitalsambulant" und Spitälern schwierig umzusetzen ist (z. B. wegen der Fungibilität der Mittel bzw. einer mangelnden Überprüfung ihrer Zielgenauigkeit), wird es tendenziell zu einer weiteren Verfestigung der bestehenden Strukturen kommen statt zu einem Strukturwandel.

Die Bereitstellung weiterer Mittel zur Gesundheitsprävention über den Finanzausgleich ist grundsätzlich zu begrüßen, da diese einen hohen "Return-on-Investment" erzielen können. Allerdings zeigt sich daran auch, dass in Österreich eine breite Verankerung der Gesundheit und ein entsprechendes Ineinandergreifen der Politikfelder ("Health in all policies") fehlen. Als Risiken für das österreichische Gesundheitssystem nennt die OECD (2023) an erster Stelle die gegenüber dem OECD-Durchschnitt erhöhte Rauchprävalenz und den überdurchschnittlichen Alkoholkonsum. Demgegenüber lag Österreich hinsichtlich der Besteuerung von Alkohol und Tabak im Jahr 2021 abgeschlagen auf dem 23. Rang der EU 27 (Europäische Kommission, 2023). Auch im Bereich der Besteuerung von Zucker oder ungesunder Ernährung setzt Österreich keine Maßnahmen. Insofern stellt sich die Frage nach der Effizienz der Präventionsmittel, wenn die externen Effekte gesundheitsschädlichen Verhaltens nicht besteuert werden. Die nachgelagerten Tertiärpräventionsmittel, die eine Folge der dadurch verursachten oder verstärkten Krankheiten und in Summe der größte Ausgabenposten für Prävention sind, könnten durch eine Koordination mit der Steuerpolitik vermutlich deutlich reduziert

Zusätzliche Mittel im Gesundheitsbereich dienen der Stärkung des (spitals-)ambulanten Bereichs und sollen noch wenig konkrete Reformen in Richtung eines effizienteren Mitteleinsatzes unterstützen.

werden. Die freigewordenen Mittel ließen sich dann in Richtung der gesundheits-

politisch sinnvollerer Primär- und Sekundärprävention umschichten.

4. Pflege

In den kommenden Jahrzehnten wird die Zahl an alten Personen in Österreich sowohl absolut als auch relativ zu den Jüngeren stark steigen. Der Anteil der ab 80-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird sich bis 2050 fast verdoppeln, wobei die Zunahme zwischen 2035 und 2050 noch stärker ausfallen wird als in den Jahren davor. Die Nachfrage nach Pflegedienstleistungen wird deshalb mittelfristig deutlich zunehmen (Famira-Mühlberger, 2023). Auf diese Herausforderung muss sich die Gesellschaft vorbereiten. Der Finanzausgleich 2024 bis 2028 stellt erste wichtige Weichen.

Die Dotierung des Pflegefonds wird aufgestockt. Der Zweckzuschuss für den Entfall des Pflegeregresses und die Förderung der 24-Stunden-Betreuung werden weitergeführt.

Erstens wird die (reguläre) Dotierung des Pflegefonds ab 2024 auf 1,10 Mrd. € aufgestockt. Dies entspricht einer Erhöhung um 644 Mio. € gegenüber 2023. Ab 2025 erfolgt eine jährliche Valorisierung auf Basis der Inflationsrate der mittelfristigen WIFO-Prognose von Oktober 2023 (Baumgartner et al., 2023) zuzüglich eines Aufschlags von 2 Prozentpunkten (2028: 1,31 Mrd. €). Die Mittel für die Pflegeausbildung, für die Fortführung der Erhöhung des Pflegeentgelts – wie in der Pflegereform 2021/22 angestoßen – sowie für die bislang aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) finanzierten "Community Nurses" werden in den Pflegefonds integriert.

Der Pflegefonds ist ein Verwaltungsfonds, um in Form von Zweckzuschüssen den bedarfsgerechten Aufbau, Ausbau und die Sicherung von Pflegedienstleistungen zu unterstützen. Er wird zu zwei Drittel vom Bund und zu einem Drittel von den Ländern dotiert (Pflegefondsgesetz – PFG § 1). Die mit dem Pflegefonds eingeführten Bestimmungen, um die Datengrundlage zu Pflegedienstleistungen zu verbessern, werden im Finanzausgleich 2024 bis 2028 nachgeschärft. Ab 1. Jänner 2024 erhält der Pflegefonds zusätzliche Aufgaben, da Teile der bisherigen Bundesmittel, die im Rahmen der Pflegereform 2021/22 beschlossen wurden, in den Fonds überführt werden. Dies betrifft die Ausgaben im Rahmen des Pflegeausbildungszweckzuschusses (Pflegeausbildungstipendium gemäß Pflegeausbildungszweckzuschussgesetz – PAusbZG) sowie die Entgelterhöhung für Pflegekräfte (gemäß Entgelterhöhungszweckzuschussgesetz – EEZG). Ebenso wurden die Bundesmittel für die Finanzierung der "Community Nurses" in den Pflegefonds überführt und als achtetes Betreuungs- und Pflegedienstleistungsangebot rechtlich verankert (2303 der Beilagen XXVII. GP – Regierungsvorlage – Erläuterungen). Aufgrund der fehlenden Zweckbindung ist es den Ländern überlassen, in welcher Form sie die durch die Pflegereform angestoßenen Änderungen weiterführen. Damit steigt sowohl der Gestal-

tungsspielraum der Länder als auch die Wahrscheinlichkeit, dass sie unterschiedliche Wege gehen. Um eine koordinierte Vorgehensweise zwischen Bund, Ländern, Städte- und Gemeindebund zu unterstützen, wurde die Etablierung einer Pflege-Entwicklungs-Kommission (ab 2024) beschlossen. Wie vom Rechnungshof (2020) eingemahnt, sollte die Kommission auf eine stärkere Harmonisierung der Leistungsstandards und der Finanzierung der Pflege achten.

Die Aufstockung und die Valorisierung des Pflegefonds sind positiv zu beurteilen, weil damit ein Teil der nötigen Investitionen in die künftige Pflegeinfrastruktur getätigt werden kann. Der Umfang ist ein wichtiger Schritt, um die zu erwartende Nachfragesteigerung nach Pflegeinfrastruktur abzudecken. Zentral wird sein, dass die Länder mit den zusätzlichen Mitteln die Arbeitsbedingungen in der Pflege möglichst nachhaltig verbessern, da der Arbeitskräftemangel derzeit das wesentlichste Problem im Bereich der Pflege darstellt. Der Bund ging durch die Pflegereform in eine gestalterische Vorleistung. Inwiefern dies von den Ländern fortgeführt wird, bleibt offen.

Zweitens wird der Zweckzuschuss für den Entfall des Pflegeregresses bis 2028 im Umfang von 300 Mio. € pro Jahr weitergeführt. Davon werden 100 Mio. € p. a. durch eine unbefristet gültige Regelung gemäß § 330b ASVG geleistet, weitere 200 Mio. € p. a. werden wie bislang auf der Grundlage eines eigenen Zweckzuschussgesetzes bereitgestellt. Die Weiterführung des Zweckzuschusses, der den Einnahmenentfall durch die Abschaffung des Pflegeregresses im Jahr 2018 teilweise ausgleicht, ist positiv zu beurteilen. Wie Berechnungen zeigen, sind die durch die Kompetenztrennung für die Mittelaufbringung und der Leistungserbringung verursachten Einnahmeausfälle auf Seiten der Länder und Gemeinden beträchtlich. Klien et al. (2020) beziffern die Auswirkungen des Entfalls des Pflegeregresses für das Jahr 2018 mit gut 270 Mio. €. Für das Jahr 2030 rechnen Projektionen mit einem Entfall von knapp 600 Mio. €. In den jüngsten Finanzausgleichsverhandlungen wurde beschlossen, den Ländern bis 2028 weiterhin 300 Mio. € pro Jahr zur Verfügung zu stellen, um die Mindererinnahmen durch den Entfall des Vermögensregresses teilweise zu kompensieren.

Drittens wird die bestehende Vereinbarung zur Förderung der 24-Stunden-Betreuung fortgeführt. Die monatlichen Fördersätze wurden per 1. September 2023 weiter auf 800 € erhöht, nachdem sie bereits zu Jahresbeginn 2023 von 550 € auf 640 € angehoben

worden waren. Die Kostenteilung zwischen Bund und Ländern erfolgt im Verhältnis von 60 : 40. Die Erhöhung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung war bereits Teil der jüngsten Pflegereform und wird nun durch eine Art. 15a-Vereinbarung längerfristig gewährleistet. Allerdings fehlen begleitende Maßnahmen zur Steigerung bzw. Absicherung der Qualität der 24-Stunden-Betreuung (z. B. Schulungen, Zertifizierungen, Informationsdrehscheibe usw.).

Insgesamt ist festzuhalten, dass der neue Finanzausgleich zwar eine Aufstockung der

Ressourcen für die Bereitstellung von Pflegedienstleistungen mit sich bringt, die angesichts der demografischen Alterung dringend notwendig ist, nicht jedoch eine grundlegende Reform in Richtung einer besseren Gesamtsteuerung. Die Kompetenztrennung für die Mittelaufbringung und die Leistungserbringung bleibt bestehen und die Komplexität des öffentlichen Pflegefinanzierungssystems wird auch durch den jüngsten Finanzausgleich nicht reduziert (Famira-Mühlberger & Trukeschitz, 2023).

5. Ökologisierung des Finanzausgleichs

Mit dem neuen Paktum werden erstmals explizit ökologische Akzente in einem Finanzausgleich gesetzt. Finanziell schlagen sich diese in mehreren Transfers nieder, die direkt im FAG festgehalten sind. Dabei werden erstens bestehende Transfers fortgeführt und teilweise aufgestockt. Die Finanzausweisung des Bundes an die Gemeinden für den Personennahverkehr wird um 30 Mio. € p. a. erhöht, in die Siedlungswasserwirtschaft fließen jährlich zusätzlich 120 Mio. €. Die Finanzausweisung des Bundes zur Finanzierung des Katastrophenfonds wird fortgeführt.

Zweitens werden neue Transfers eingeführt, konkret die Finanzausweisungen des Bundes an die Länder in den Bereichen Wohnen und Sanieren sowie Umwelt und Klima im Rahmen des neuen Zukunftsfonds (vgl. dazu die Kapitel 2.2 und 2.3). Diese neuen Finanzausweisungen werden erstmalig mit Ziel- und Wirkungsvorgaben verknüpft, deren Erreichung auf der Grundlage von Zwischen- und Endevaluierungen überprüft wird.

Hinzu kommen mehrere Art. 15a-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, die Zahlungen des Bundes an die Länder zur Ko-finanzierung umweltrelevanter Ausgaben (Nationalparks, Hochwasserschutz, Ausbau der Wiener U-Bahn) vorsehen. Schließlich leistet der Bund im Zeitraum 2020 bis 2024 im Rahmen des Kommunalen Investitionsgesetzes Zahlungen an die Gemeinden, die in den Jahren 2023 und 2024 zur Hälfte in Klimainvestitionen fließen sollen.

2024 erreichen die ökologisch relevanten Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden 1,61 Mrd. € und damit 9,7% der gesamten Transfers des Bundes an die nachgeordneten Gebietskörperschaften⁴⁾. Ihr Anteil wird sich somit gegenüber 2021 (5,3%) fast verdoppeln (Kletzan-Slamanig et al., 2023). Aufgrund des Auslaufens des bis Ende 2024 befristeten Kommunalen Investitionsgesetzes werden allerdings in den Folgejahren die

ökologisch relevanten Zahlungen wieder zurückgehen.

Neben ökologisch relevanten Transfers ist auch die Klima-Governance zwischen Bund einerseits und den nachgeordneten Gebietskörperschaften andererseits ein wichtiges Element einer Ökologisierung des Finanzausgleichs. Im bis Ende 2023 geltenden Finanzausgleich sind ein Klimaschutzkoordinations- und -verantwortlichkeitsmechanismus verankert, die im neuen Finanzausgleich fortgeführt werden. Danach sollen die föderalen Ebenen auf Basis des Klimaschutzkoordinationsmechanismus Klimaschutzmaßnahmen erarbeiten und in Maßnahmenprogrammen fixieren, um die internationalen Verpflichtungen einhalten zu können. Der Klimaschutzverantwortlichkeitsmechanismus enthält eine Kostentragungsbestimmung für den Fall, dass bei Verfehlen der internationalen Klimaziele Emissionszertifikate angekauft werden müssen. Demnach hätte der Bund 80% der entsprechenden Kosten zu übernehmen, während 20% auf die Länder entfielen. Zudem bekennen sich die Finanzausgleichspartner zum Ausstieg aus fossilen Heizungssystemen und vereinbaren, dass der Bund die Förderungen für Heizungstausch auf 50% der Kosten erhöht, während sich die Länder verpflichten, ihre bestehenden Förderungen nicht zu senken. Schließlich soll in einem Pilotprojekt unter Beteiligung von zwei Bundesländern die Ausweitung des auf Bundesebene praktizierten "Green Budgeting" (Bundesministerium für Finanzen, 2023d) erprobt werden.

Der Finanzausgleich bietet eine Reihe weiterer Hebel, die im Sinne des Klima- und Umweltschutzes künftig stärker genutzt werden sollten. So ist die Klima-Governance weiter zu stärken, indem basierend auf einer Gesamtstrategie etwa ökologisch produktive Förderungen der föderalen Ebenen besser aufeinander abgestimmt und gemeinsame Bemühungen zum Abbau umwelt- und

Die ökologisch relevanten Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden erreichen 2024 1,61 Mrd. € und damit 9,7% der gesamten Transfers an die nachgeordneten Gebietskörperschaften.

⁴⁾ Nicht berücksichtigt ist in dieser Summe die Finanzausweisung des Bundes an Länder und Gemeinden für Gesundheit, Pflege und Klima in Höhe von 480 Mio. € jährlich über die Laufzeit des FAG 2024, da eine Auf-

teilung der Gesamtsumme auf die einzelnen Bereiche ebenso fehlt wie Ziele und konkrete Verwendungsvorgaben.

klimaschädlicher Subventionen unternommen werden. Zudem sind eine Gesamtstrategie und eine gesamtstaatliche Koordination (der Finanzierung) von Klimainvestitionen von Nöten (Fiskalrat, 2023b). Auch könnte eine Verschiebung der Kostentragung für den Ankauf von Emissionszertifikaten in Richtung der Bundesländer die Anreize erhöhen, an der Erreichung der Klimaziele mitzuwirken. Zwar wurde die Einsetzung einer Arbeitsgruppe vereinbart, die bis zum Ende der Finanzausgleichsperiode ein Modell einer verursachergerechten Aufteilung der Kosten erarbeiten soll, einschließlich der Tragung von allfälligen Sanktionszahlungen. Da eine etwaige reformierte Kostentragung frühestens ab 2029 gelten könnte, würden davon jedoch kaum verstärkte Anreize ausgehen, die die Erreichung der Klimaziele bis 2030 erleichtern.

6. Ausblick

Der Finanzausgleich 2024 bis 2028 belässt zwar die Schlüssel für die vertikale Aufteilung der gemeinschaftlichen Abgaben auf die Gebietskörperschaften weitgehend unverändert, verbessert allerdings über neue und aufgestockte Finanzausweisungen die Mittelausstattung der Länder und Gemeinden. Es ist jedoch offen, ob die zusätzlichen Finanzmittel zur Abfederung des erheblichen Ausgabendrucks auf subnationaler Ebene – etwa in den Aufgabenbereichen Gesundheit, Pflege, Elementarbildung, Wohnen und Klima – drohende Budgetdefizite oder Leistungskürzungen verhindern können.

Die erstmals etablierten Elemente einer Ziel- und Wirkungsorientierung setzen einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der ebenenübergreifenden Steuerung in zentralen Zukunftsbereichen. Es fehlt jedoch die Verknüpfung der Finanzmittelallokation mit der gemessenen Leistung der Gebietskörper-

Schließlich werden Potenziale, durch die Stärkung von "grünen" Abgaben auf der Ebene von Ländern und Gemeinden lokale Umweltprobleme zu adressieren, zu wenig genutzt (Kletzan-Slamanig & Schratzenstaller, 2023). So könnte etwa die ohnehin überfällige Reform der Grundsteuer einen sparsameren Umgang mit der Ressource Boden unterstützen. Weitere Optionen auf der Gemeindeebene wären Verkehrserregerabgaben oder eine City-Maut sowie eine stringenter Parkraumbewirtschaftung. Auch auf Ebene der Bundesländer könnten Möglichkeiten für eine stärkere Nutzung von eigenen Abgaben mit umweltpolitischen Zielsetzungen geprüft werden, z. B. die Stärkung von Zweitwohnsitz- oder Leerstandsabgaben (Arnold et al., 2023).

schaften. Diese könnten Gegenstand der Verhandlungen für die nächste Finanzausgleichsperiode sein.

Weitere Reformen im Föderalismus sollten in der Zwischenzeit angegangen werden. Hierzu zählen etwa die überfällige Grundsteuerreform, die dringend erforderliche Entflechtung von Transfers sowie die Stärkung der Abgabenautonomie von Ländern und Gemeinden. Idealerweise sollten auch eigene Entscheidungskompetenzen für die Gestaltung relevanter Steuern auf Länder- und Gemeindeebene erwogen werden. Zudem steht immer noch eine föderative Kompetenzbereinigung aus, um die Kongruenz von Aufgaben, Ausgaben, Finanzierung und Entscheidungsverantwortung im österreichischen Bundesstaat zu verbessern. Diese Anliegen wurden erneut nicht angegangen oder aufgeschoben.

7. Literaturhinweise

- Arnold, E., Falkner, K., Schratzenstaller, M., & Sinabell, F. (2023). *Auswirkungen des Flächenverbrauchs für die Versorgungssicherheit und steuerliche Instrumente zu dessen Eindämmung*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/71122>.
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., & Pitlik, H. (2023). Österreichs Wirtschaft wächst mittelfristig nur verhalten. Mittelfristige Prognose 2024 bis 2028. *WIFO-Monatsberichte*, 96(10), 667-683. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/71162>.
- Budgetdienst (2023). *Finanzausgleich 2024. Analyse*. Budgetdienst des Österreichischen Parlaments. <https://www.parlament.gv.at/dokument/budgetdienst/analysen-zu-gesetzen/BD-Finanzausgleich-2024.pdf>.
- Bundeskanzleramt (2023). *Paktum zum Finanzausgleich ab 2024*. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/bkaqvaf/content/bundesregierung/2023-11-21_Paktum_zum_Finanzausgleich_ab_2024_final.pdf.
- Bundesministerium für Finanzen (2023a). *Strategiebericht 2024 bis 2027 gem. § 14 BHG 2013. Budgetbericht 2024 gem. § 42 Abs. 3 BHG 2013*. https://www.bmf.gv.at/dam/jcr:492ea544-563c-4d74-a69f-124e8a1d0577/Strategiebericht_2024_bis_2027_Budgetbericht_2024.pdf.
- Bundesministerium für Finanzen (2023b). *Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften 2024. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 Z 3 BHG 2013*. https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2024/beilagen/Zahlungsstroeme_Gebietskoerperschaften_2024.pdf.
- Bundesministerium für Finanzen (2023c). *Länderberichte zur Wohnbauförderung 2005-2022*. <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/unterlagen-finanzausgleich.html>.

- Bundesministerium für Finanzen (2023d). *Klima- und Umweltschutz 2024. Übersicht gemäß § 42 Abs. 4 BHG 2013.* https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2024/beilagen/Klima- und Umweltschutz_2024.pdf.
- Europäische Kommission (2023). *Taxes on Consumption as % of Total Taxation – Tobacco and Alcohol.* Data on Taxation Trends. Data updated in March 2023 including Tax Revenue Data up to 2021. https://ec.europa.eu/taxation_customs/document/download/08209739-61d3-48c6-8fec-84777cca0edc_en (abgerufen am 2. 1. 2024).
- Famira-Mühlberger, U. (2023). *Projektionen des öffentlichen Pflegeaufwands bis 2050.* WIFO (mimeo).
- Famira-Mühlberger, U., & Trukeschitz, B. (2023). *Zur öffentlichen Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich.* WIFO-Monatsberichte, 96(12), 857-868. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/71302>.
- Fiskalrat (2023a, 8. November). *Aktualisierter Budgetausblick 2023 und 2024: Schnelleinschätzung des Büros des Fiskalrates.* <https://www.fiskalrat.at/publikationen/studien-des-bueros/kurzanalysen-informationen-uebersicht/20231108.html>.
- Fiskalrat (2023b). *Bericht über die öffentlichen Finanzen. 2022-2027.* <https://www.fiskalrat.at/publikationen/berichte/bericht-ueber-die-oeffentlichen-finanzen-uebersicht.html>.
- Kletzan-Slamanič, D., Köppl, A., Pitlik, H., & Schratzenstaller, M. (2023). *Der Finanzausgleich als Hebel zur Umsetzung der österreichischen Klimaziele. Handlungsfelder und konzeptionelle Grundlagen.* WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/70785>.
- Kletzan-Slamanič, D., & Schratzenstaller, M. (2023). *Ökologisierung des Abgabensystems im Föderalstaat.* *Nachhaltigkeitsrecht*, 3(1), 92. <https://doi.org/10.33196/nr202301009201>.
- Klien, M., Pitlik, H., Firgo, M., & Famira-Mühlberger, U. (2020). *Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich.* WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/65854>.
- OECD (2023). *OECD Health at a Glance 2023 Country Note. Austria.* <https://www.oecd.org/austria/health-at-a-glance-Austria-EN.pdf>.
- Pitlik, H., Klien, M., & Loretz, S. (2018). *Ausgabendynamik in den Budgets der Gebietskörperschaften im Lichte einer aufgabenorientierten vertikalen Finanzmittelverteilung.* WIFO. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/61535>.
- Pitlik, H., & Schratzenstaller, M. (2023). *Finanzpolitik in einem unsicheren ökonomischen und geopolitischen Umfeld. Bundesvoranschlag 2024 und Mittelfristiger Finanzrahmen 2024 bis 2027.* WIFO-Monatsberichte, 96(12), 833-844. <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/71305>.
- Rechnungshof Österreich (2020). *Pflege in Österreich. Bericht des Rechnungshofes.* https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.682_Pflege_Oesterreich.pdf.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer, J., Bittschi, B., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Fink, M., Klien, M., Loretz, S., & Mayrhuber, C. (2023). *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2019 und Entwicklungen von 2005 bis 2019.* WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69741>.
- Statistik Austria (2023). *Zeitverwendung 2021/22. Ergebnisse der Zeitverwendungserhebung.*