

TE Vfgh Erkenntnis 2000/9/28 A10/00

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 28.09.2000

Index

30 Finanzverfassung, Finanzausgleich

30/02 Finanzausgleich

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art44 Abs3

B-VG Art137 / Allg

B-VG Art137 / Klage zw Gebietsk

FAG 1993 §8 Abs4

FAG 1997 §8 Abs8

FAG 1997 §10 Abs1, Abs2

Leitsatz

Abweisung einer gegen das Land Kärnten gerichteten Klage zweier Gemeinden auf Zuweisung von Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für das Jahr 1998; passive Klagslegitimation des Landes gegeben; keine Bedenken gegen die Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel

Spruch

Die Klage wird abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Die Gemeinden Gurk und Sachsenburg erheben gemäß Art137 B-VG Klage gegen das Land Kärnten wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus dem Finanzausgleichsgesetz 1997, Art65 BGBl. 201/1996 (im folgenden FAG 1997), und zwar auf Zuweisung von Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für das Jahr 1998. Die Gemeinde Gurk macht den Betrag von ATS 832.169,--, die Gemeinde Sachsenburg den Betrag von ATS 855.237,--, jeweils zuzüglich 4 vH Zinsen ab 1. Jänner 1999, geltend.

Die klagenden Parteien begründen ihren Klagsanspruch - gestützt u.a. auf ein in Kopie beigelegtes Gutachten von Univ.Prof. Dr.P. und Univ.Ass. Dr.G. - folgendermaßen:

"a.) Gleichheitswidrigkeiten im abgestuften

Bevölkerungsschlüssel:

Zunächst wird darauf hingewiesen, daß der Erlassung des derzeit geltenden FAG 1997 kein Paktum der Finanzausgleichspartner vorausgegangen ist. Demgemäß ist nicht von der Vermutung auszugehen, daß die Regelung mit §4 F-VG vereinbar ist.

§8 Abs8 FAG 1997 enthält Eingriffe in den Gleichheitssatz sowohl bezogen auf das allgemeine Stufenschema des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als auch auf die sogenannten Einschleifregelungen.

Die rechtlichen Differenzierungen des allgemeinen Stufenschemas des §8 Abs8 FAG 1997 bestehen darin, daß Gemeinden nach dem Kriterium ihrer Volkszahl bzw. dem Kriterium, ob es sich um eine Stadt mit eigenem Statut handelt, verschiedene Veredlungsfaktoren zugewiesen bekommen. Der niedrigste Veredlungsfaktor (für Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern) beträgt $1 \frac{1}{3}$, der höchste (für Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und die Stadt Wien) $2 \frac{1}{3}$. Diese unterschiedliche Veredlung verletzt den Gleichheitssatz, weil es keine wesentlichen sachlichen Unterschiede zwischen den Gemeinden gibt, die diese rechtliche Ungleichbehandlung rechtfertigen. Das Argument, daß sich die Ausgaben einer Gemeinde mit der Größe der Einwohnerzahl progressiv erhöhen, trifft nicht zu. Die zur Zeit der Einführung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels möglicherweise eher berechtigte These, daß das Anspruchsniveau der - vereinfacht ausgedrückt - ländlichen und städtischen Bevölkerung unterschiedlich sei, läßt sich heute in dieser Form jedenfalls nicht mehr aufrecht erhalten. Viele infrastrukturelle und administrative Einrichtungen, die früher auf Städte oder größere Gemeinden beschränkt waren, sind heute selbst in kleinen Gemeinden eine Selbstverständlichkeit. Die beiden klagenden Gemeinden sind Gemeinden der ersten Gemeindegrößenklasse, sie haben eine Vielzahl von Aufwendungen, die früher größeren Gemeinden vorbehalten waren, zu tätigen. Diese Ausgaben betreffen nicht nur den Bereich der eigentlichen Daseinsvorsorge, die Gemeinden haben darüber hinaus auch die Errichtung, Instandhaltung und Sanierung von Freizeiteinrichtungen aller Art zu finanzieren. Die generellen Einnahmen- und Ausgabenkategorien der Gesamtübersichten des ordentlichen Haushaltes der klagenden Gemeinden sind durchaus etwa mit denen der Statutarstadt Villach identisch.

Ein Vergleich etwa mit der Statutarstadt Villach zeigt, daß kleine Gemeinden heute im prinzipiell gleichen Tätigkeitsfeld gefordert sind, wie Gemeinden einer höheren Gemeindegrößenklasse im übrigen ist mit zunehmender Einwohnerzahl ja bekanntermaßen ein verhältnismäßiger Rückgang administrativer Kosten verbunden.

Das bedeutet nun, daß sich die Prämissen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels entscheidend verändert haben, es gibt kein unterschiedliches Anspruchsniveau zwischen ländlicher und städtischer Bevölkerung mehr.

Es zeigt sich also, daß das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels an sich den Gleichheitssatz verletzt, da der Finanzbedarf einwohnerstärkerer Gemeinden heutzutage keine überproportionale Veredlung mehr rechtfertigen kann.

Im übrigen werden wesentlich gleiche Gemeinden durch die derzeitige Regelung z.B. im Grenzbereich zweier angrenzender Gemeindegrößenklassen ungleich behandelt, werden wesentlich ungleiche Gemeinden innerhalb einer einzigen Gemeindegrößenklasse (insbesondere der dritten Gemeindegrößenklasse) gleich behandelt und kommt es zu einer inadäquaten Ungleichbehandlung wesentlich ungleicher Gemeinden mit inadäquaten Veredlungsfaktoren. Im übrigen wird die dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel innewohnende Idee einer überproportionalen Berücksichtigung einwohnerstarker Gemeinden nur zwischen, nicht aber innerhalb der Gemeindegrößenklassen verwirklicht. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel fingiert also eine interne Konstanz der Gemeindegrößenklassen. Während diese Konstanz in den beiden ersten Klassen für ein Spanne von jeweils 10.000 Einwohnern angenommen wird, umfaßt die dritte Gemeindegrößenklasse sogar 30.000 Einwohner. Während jedoch die internen Spannungsunterschiede von bis zu je 10.000 Einwohnern in den beiden ersten und bis zu 30.000 Einwohnern in der dritten Gemeindegrößenklasse keine unterschiedliche Veredlung verursachen, ist dies im externen Verhältnis zwischen den Gemeindegrößenklassen sehr wohl der Fall. Dies führt etwa zu dem Ergebnis, daß eine Gemeinde mit 20.001 Einwohnern denselben Veredlungsfaktor wie eine Gemeinde mit 44.999 Einwohnern, nicht aber wie eine Gemeinde mit

17.999 Einwohnern zugewiesen bekommt. Die Differenz zwischen den Einwohnerzahlen der zweitgenannten und der erstgenannten Gemeinde beträgt 24.928, die zwischen der erst- und letztgenannten Gemeinde dagegen nur 2.002 Einwohner. Das externe Spannungsverhältnis von 2.002 Einwohnern erfährt also eine unterschiedliche, das interne Spannungsverhältnis von 24.928 Einwohnern die gleiche Veredlung.

Die Einwohnerzahl als den einzigen Indikator für den Finanzbedarf der Gemeinden anzusehen, ist darüber hinaus an sich verfassungswidrig, eine bedarfsgerechte Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die sich an

bevölkerungsstrukturellen Bedarfsindikatoren (z.B. dem Anteil der älteren Menschen, Ausländer, Arbeitslosen an der kommunalen Bevölkerung)

-

wirtschaftsstrukturellen Bedarfsindikatoren (z.B. Industrialisierungsgrad, Tourismusstruktur) und

-

siedlungsstrukturellen Bedarfsindikatoren (z.B. Fläche, Lage)

orientieren würde, könnte die nach der derzeitigen Regelung offensichtlich vorliegenden Gleichheitswidrigkeiten u.U. beseitigen.

Auch die Sonderregelungen in Form von Einschleifklassen im §8 Abs8 FAG 1997 enthalten eine Fülle von Gleichheitswidrigkeiten. Einerseits wird ein neues Abstufungssystem mit zweifelhaften Grenzwerten geschaffen, andererseits ist das Verhältnis der Einschleifregelungen untereinander gleichheitswidrig. Während die erste Einschleifklasse nämlich auf einen Bereich von 1.000 Einwohner beschränkt ist, umfaßt die nächste bereits 2.000, die dritte sogar 5.000 Einwohner. Dieses Verhältnis von 1:5 beruht offensichtlich auf der Vorstellung, daß die Zahl der von der Einschleifung zu berücksichtigenden Einwohner mit der Gemeindegrößenklasse wächst. Der (fiktiven) Erhöhung um 10.000 Einwohner in den Gemeindegrößenklassen wird dabei mit einer (fiktiven) Erhöhung um jeweils 1.000 Einwohner in den Einschleifklassen Rechnung getragen. Dies wird daraus ersichtlich, daß der Gemeindegrößenklasse bis 10.000 Einwohner 1.000, der Gemeindegrößenklasse bis 20.000 (+ 10.000) Einwohner 2.000 (+ 1.000), der Gemeindegrößenklasse bis 50.000 (+ 30.000) Einwohner 5.000 (+ 3.000) 'einzuschleifende' Einwohner gegenübergestellt werden. Dies entspricht einer fiktivkonstanten Erhöhung der Einschleifklassen um 1.000 je 10.000 Einwohner. Der Vervielfachungsfaktor von $3 \frac{1}{3}$ ist im Gegensatz zu den unterschiedlichen Vervielfachungsfaktoren des allgemeinen Bevölkerungsschlüssels für alle Einschleifklassen gleich. Der den unterschiedlichen Vervielfachungsfaktoren des allgemeinen Bevölkerungsschlüssels zugrundeliegende Gedanke, daß der Finanzbedarf der Gemeinden mit der Höhe der Einwohnerzahl überproportional steige, wurde daher bei den Einschleifregelungen nicht eingehalten. Wenn der Verfassungsgesetzgeber sich aus rechtspolitischen Gründen aber schon für einen (allgemeinen) abgestuften Bevölkerungsschlüssel entschieden hat, müßte er dieses System auch bei den Einschleifregelungen berücksichtigen.

Es gibt nämlich keine sachliche Rechtfertigung dafür, den verschiedenen Gemeindegrößenklassen unterschiedliche Vervielfachungsfaktoren, den Einschleifklassen dagegen einen einheitlichen Vervielfachungsfaktor zuzuweisen. Eine solche unterschiedliche Behandlung wäre nur dann möglich, wenn die allgemeinen Gemeindegrößenklassen und die Einschleifklassen qualitativ verschieden wären. Tatsächlich stellen sich die Einschleifklassen aber nur als eine Sonderform der allgemeinen Gemeindegrößenklassen dar.

Die Zuordnung von Gemeinden mit einer bestimmten Einwohnerzahl zu einer allgemeinen Gemeindegrößenklasse wird nämlich um die Zuordnung zu einer Einschleifklasse ergänzt, sodaß sich - innerhalb des Systems des abgestuften Bevölkerungsschlüssels - eine gewissermaßen kombinierte Sonderklasse bildet, der Gemeinden mit einer bestimmten (nämlich dem 'Einschleifbereich' entsprechenden) Einwohnerzahl angehören. Dem steht auch nicht entgegen, daß der Zweck der Einführung von Einschleifklassen insofern ein anderer als der der allgemeinen Gemeindegrößenklassen sein mag, als dadurch die eben durch die allgemeinen Gemeindegrößenklassen entstandenen 'unnötigen Härten' abgemildert werden sollten. Gerade darin erweist sich nämlich die prinzipielle qualitative Gleichheit zwischen allgemeinen Gemeindegrößen- und Einschleifklassen, daß die Einschleifklassen nur spezielle Gemeindegrößenklassen darstellen, die die allgemeinen Gemeindegrößenklassen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen sollen.

In Anbetracht des Umstandes, daß zwischen allgemeinen Gemeindegrößenklassen und Einschleifklassen kein qualitativer sondern lediglich ein quantitativer Unterschied besteht, erscheint es nicht gerechtfertigt, das einmal - wenn auch, wie hier angenommen wird, sachwidrig - gewählte System eines abgestuften Vervielfachungsfaktors zugunsten eines nicht abgestuften Vervielfachungsfaktors zu verlassen. Entweder erhält der Gesetzgeber das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für verfassungsrechtlich zulässig oder nicht; wenn er dieses System für zulässig hält, darf er im Fall der Einschleifklassenregelung jedoch nicht davon abweichen, ohne daß dies durch 'Unterschiede im tatsächlichen' sachlich gerechtfertigt wäre.

Es erweist sich sohin, daß nicht nur das allgemeine Stufenschema des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, sondern auch die Sonderregelung in Form von Einschleifklassen eine Fülle von Gleichheitswidrigkeiten enthalten.

b.) Die Erlassung des § 8 Abs 8 FAG 1997 in Verfassungsrang stellt, durch die in Verfassungsrang gehobene Grundrechtsverletzung und die gravierende Beeinträchtigung der Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH eine Maßnahme dar, durch die die für eine 'schleichende Gesamtänderung der Bundesverfassung erforderliche Häufung' erreicht wurde und die deshalb einer Volksabstimmung zu unterziehen gewesen wäre:

Es besteht kein Zweifel daran, daß der Gesetzgeber die Verfassungsbestimmung des § 8 Abs 8 FAG 1997, die die klagenden Gemeinden bekämpfen, ausschließlich deshalb von vorneherein im Verfassungsrang erlassen hat, damit die Bestimmung nicht wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben werden kann. Dem Gesetzgeber ist es darum gegangen, die Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH einzuschränken und die Grundrechtsordnung zu durchlöchern, die Bestimmung stellt eine wesentliche Beeinträchtigung von Wesenselementen der leitenden Prinzipien der Bundesverfassung dar. Ohne jeden Zweifel handelt es sich dabei um einen schweren Eingriff in die Rechte sehr vieler Gebietskörperschaften, die zur Finanzierung ihrer Aufgaben wesentlich weniger Geld erhalten, als ihnen zusteht, darüber hinaus wurde eine gravierende Beeinträchtigung der Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH herbeigeführt, sodaß die diesbezügliche Maßnahme nur nach Durchführung einer Volksabstimmung zulässig gewesen wäre.

c.) Entsprechend der in VfSlg 2455/1952 grundgelegten allgemeinen Gesamtänderungsformel der Bundesverfassung ist nicht nur die Beseitigung, sondern auch die gravierende Modifikation - in Form einer 'Aushöhlung', 'Durchbrechung' oder 'Durchlöcherung' der Gesetzesprüfungskompetenz - als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen.

Zweifellos wird im Bereich der Gesetzesprüfungskompetenz der Aushöhlungseffekt bereits relativ früh erreicht. Die rechtsstaatliche Zweckbestimmung der Gesetzesprüfungs- (bzw.- Aufhebungs-)kompetenz des Verfassungsgerichtshofs kann nur dann erfüllt werden, wenn sie in allgemein umfassender Weise, dh. frei von Ausnahmen, gewährleistet ist. Dies bedeutet aber, daß bereits einige wenige 'Ausnahmen' genügen, um die Zielsetzung beider Elemente zu vereiteln und um daher von einer 'Aushöhlung' sprechen zu können.

Es hat sich in der Vergangenheit eingebürgert, die Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH seitens des Gesetzgebers dadurch zu umgehen, daß an sich einfachgesetzlich zu regelnde Sachverhalte nach Beanstandung durch den VfGH einfach in den Verfassungsrang erhoben wurden. Aufgrund zahlreicher diesbezüglicher Maßnahmen in der Vergangenheit ist § 8 Abs 8 FAG 1997 durchaus als jene 'partielle' Maßnahme zu qualifizieren, die die Gesamtänderung der Bundesverfassung vollendet und somit vom Verfassungsgerichtshof wegen Nichteinhaltung des Verfahrens gemäß Art 44 Abs 3 B-VG aufgehoben werden muß.

d.) Darüber hinaus beziehen sich die oben dargelegten Gleichheitswidrigkeiten nicht nur auf § 8 Abs 8 FAG 1997, der das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ja nur schematisiert, ohne zugleich dessen Anwendungsgebiete festzulegen. Vielmehr sind es

§ 8 Abs 6 Z 1 litc, § 8 Abs 6 Z 4, § 8 Abs 6 Z 5 litb, § 8 Abs 8, § 9, § 10 Abs 2,

§ 11 Abs 3 sowie § 22 Abs 1 Z 2 litb FAG 1997, die den abgestuften

Bevölkerungsschlüssel auch tatsächlich als Verteilungsschlüssel heranziehen. All diesen Bestimmungen ist gemeinsam, daß sie nicht in Verfassungsrang erlassen wurden. Das bedeutet, daß das Vorhandensein einer Gleichheitswidrigkeit zu ihrer Aufhebung auch dann führen muß, wenn nicht zugleich die Frage nach der Gesamtänderung der Bundesverfassung gestellt wird. Nachdem die oben dargelegten einfach gesetzlichen Anwendungsbestimmungen das in § 8 Abs 8 FAG 1997 festgesetzte Schema vollziehen, macht die ausdrückliche Bezugnahme auf den gleichheitswidrigen abgestuften Bevölkerungsschlüssel auch dessen Anwendungsbestimmungen gleichheitswidrig. Besonders gleichheitswidrig ist ja z.B. die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für die sogenannte 'Oberverteilung', den ersten (länderweisen) Schritt der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, als dessen Ergebnis Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl deswegen unterschiedlich berücksichtigt werden, weil sie aus verschiedenen Bundesländern stammen (!!!).

Jedenfalls aufzuheben werden also die Anwendungsbestimmungen sein, dadurch träte derselbe Zustand ein, wie wenn auch § 8 Abs 8 FAG 1997 aufgehoben würde. In diesem Zusammenhang darf auf die Vorgangsweise des VfGH in VfSlg 11.756/1988 verwiesen werden."

2. Die beklagte Partei (das Land Kärnten) erstattete auf Grund des Beschlusses des Kollegiums der Kärntner

Landesregierung vom 29. Mai 2000 eine Äußerung zur Klage.

3. Im Verfahren hat der Verfassungsgerichtshof der Bundesregierung sowie allen Ämtern der Landesregierungen Gelegenheit gegeben, zu der vorliegenden Klage Stellung zu nehmen: Die Bundesregierung erstattete auf Grund ihres Beschlusses vom 14. Juni 2000 eine Äußerung; ebenso haben das Amt der Salzburger Landesregierung, jenes der Niederösterreichischen Landesregierung sowie jenes der Wiener Landesregierung von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und fristgerecht eine Stellungnahme abgegeben; das Amt der Tiroler Landesregierung hat im Namen der Tiroler Landesregierung explizit davon abgesehen; auch das Amt der Vorarlberger Landesregierung hat im Namen der Vorarlberger Landesregierung mitgeteilt, von der Abgabe einer Stellungnahme abzusehen.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über die Zulässigkeit der Klage erwogen:

Das Begehren betrifft einen vermögensrechtlichen Anspruch, dessen Wurzel im öffentlichen Recht, und zwar im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (im folgenden F-VG 1948) und im FAG 1997 liegt. Der Anspruch ist nicht im ordentlichen Rechtsweg auszutragen, weil weder ein Gesetz die ordentlichen Gerichte ausdrücklich zur Entscheidung darüber beruft noch sich deren Zuständigkeit aus §1 JN herleiten läßt. Der Anspruch ist aber auch nicht durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen, weil keine gesetzliche Bestimmung besteht, die in solchen Fällen eine Verwaltungsbehörde zur Entscheidung beruft.

Die Klage ist somit zulässig (vgl. VfSlg. 9280/1981 mwN).

III. 1. Die klagenden Parteien begründen ihr Klagebegehren damit, daß die Rechtsgrundlagen, die für die Verteilung von Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben maßgebend sind, verfassungswidrig seien. Auf das Wesentliche zusammengefaßt werden folgende Rechtswidrigkeiten geltend gemacht:

a) Die Verteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verletze den Gleichheitssatz, weil der Finanzbedarf einwohnerstärkerer Gemeinden heutzutage keine überproportionale "Veredelung" mehr rechtfertigen könne.

b) Im Grenzbereich zweier angrenzender Gemeindegrößenklassen würden wesentlich gleiche Gemeinden durch die derzeitige Regelung in unsachlicher Weise ungleich behandelt.

c) Wenn sich der Gesetzgeber für ein System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels entschieden habe, dürfe er nicht bei den sog. Einschleifklassen davon abgehen und dort einen nicht abgestuften bzw. anderen Vervielfachungsfaktor wählen.

d) Die Erlassung des §8 Abs8 FAG 1997 im Verfassungsrang stelle eine Maßnahme dar, durch die die für eine schleichende Gesamtänderung der Bundesverfassung erforderliche Häufung erreicht wurde und die deshalb einer Volksabstimmung zu unterziehen gewesen wäre.

2. Die beklagte Partei bestreitet die Klage zunächst der Höhe nach und weist mit ins Einzelne gehender Begründung darauf hin, daß die Klage von verschiedenen, der Rechtslage nicht entsprechenden Annahmen ausgehe. Der eingeklagte Betrag sei daher nicht nachvollziehbar. Sie bestreitet die Klage aber (auch) dem Grunde nach und legt dar, daß ihr die passive Klagslegitimation fehle. Im Rahmen der Unterverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben sei das Land lediglich als Rechnungsstelle tätig, sodaß ihm ein Einfluß auf die Höhe der länderspezifischen den Gemeinden zustehenden Ertragsanteile in keiner Phase der Verteilung zukomme.

3. Die Bundesregierung weist in ihrer Stellungnahme zunächst ebenfalls darauf hin, daß der Berechnung der Höhe der eingeklagten Beträge mehrere Rechtsirrtümer zugrunde lägen. Sodann nimmt sie ausführlich zur Verfassungsbestimmung des §8 Abs8 FAG 1997 Stellung und führt hierzu wörtlich folgendes aus:

"a) Entstehungsgeschichte und Bedeutung der Verfassungsbestimmung in §8 Abs8 FAG 1997:

Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat Bestimmungen über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als Verfassungsbestimmung als Reaktion auf die zahlreichen Klagen erlassen, die während der Geltung des Finanzausgleichsgesetzes 1989 von Bund, Ländern und Gemeinden gegen die jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaften beim Verfassungsgerichtshof eingebracht worden waren. Diese Klagen zielten unter anderem darauf ab, über eine Aufhebung der Bestimmungen über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel höhere Ertragsanteile zu erhalten (Klagen der Gemeinden gegen das jeweilige Land und gegen den Bund sowie Klagen der

Länder gegen den Bund), oder darauf, von denjenigen Gemeinden, die vom abgestuften Bevölkerungsschlüssel profitiert hatten, die allenfalls zu viel erhaltenen Ertragsanteile zurückzubekommen (Klagen des Bundes gegen Länder und Gemeinden sowie Klagen der Länder gegen ihre Gemeinden).

Auf Grund dieser Konstellation waren zum Ende des Jahres 1991 von 3.496 beim Verfassungsgerichtshof offenen Fällen 2.158 im Jahr 1990 eingebrachte Klagen mit wechselseitigen vermögensrechtlichen Ansprüchen aus dem Finanzausgleich (siehe die Ausführungen im Vorwort zum 56. Band der Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes). Diese hohe Anzahl von Verfahren hat nicht nur den Verfassungsgerichtshof und die Verwaltungsbehörden bei der Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben behindert, sondern für die Gemeinden auch zu einer unerträglichen Rechtsunsicherheit über die Höhe der ihnen zustehenden Ertragsanteile geführt. Diese Unsicherheit betraf nicht nur die Ertragsanteile des laufenden Jahres und der zukünftigen Jahre, sondern auch die der vergangenen Jahre, soweit nicht Verjährung eingetreten war, und machte eine seriöse Haushaltsplanung der Gemeinden nahezu unmöglich.

Trotz des Umstandes, dass der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 12.505/1990 der Finanzausgleichsgesetzgebung einen weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt und den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nicht als verfassungswidrig aufgehoben hat, hielt es der Verfassungsgesetzgeber für angebracht, den abgestuften Bevölkerungsschlüssel zuerst im FAG 1993 und dann im FAG 1997 als Verfassungsbestimmung zu erlassen und damit insofern die Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes einzuschränken. Wie sich aus den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des FAG 1993, 867 BlgNR, XVIII. GP, S 19, sowie der zeitlichen Abfolge ergibt (vgl. dazu auch die Erläuterungen zur Änderung des FAG 1993, 72 BlgNR, XX. GP, S 288), war diese Maßnahme nicht mit einer befürchteten Verfassungswidrigkeit der betroffenen Bestimmung begründet, sondern alleine mit der Vermeidung von Rechtsunsicherheit und von weit reichenden Auswirkungen auf die Gemeindebudgets, die schon alleine durch eine nochmalige Prüfung der Bestimmung durch den Verfassungsgerichtshof entstehen würden.

Wie die eben dargestellte Entstehungsgeschichte zeigt, war dem Verfassungsgesetzgeber bewusst, dass eine Regelung im Verfassungsrang auch den Effekt hatte, die Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes einzuschränken; dies geschah jedoch nicht etwa deshalb, weil durch den Verfassungsrang der Regelung eine verfassungswidrige Norm 'immunisiert' werden sollte, sondern weil die mit neuerlichen verfassungsgerichtlichen Anfechtungen verbundenen negativen Begleiterscheinungen als schwer wiegender empfunden wurden als die mit der Verfassungsbestimmung bewirkte Einschränkung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes (zur Bedeutung der im Rechtsstaat essentiellen Kontrollfunktion des Verfassungsgerichtshofes und der deshalb gebotenen Vermeidung einer Überlastung der Gerichtshofes vgl. VfSlg. 14.723/1997).

Nach Auffassung der Bundesregierung bezieht sich die - durch die Verfassungsbestimmung bewirkte - 'Unanfechtbarkeit' des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nicht nur auf den Schlüssel selbst, sondern auch auf dessen Anwendung bei der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden, da diese Bestimmungen an die gesetzgeberische Grundentscheidung über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nur anknüpfen.

Somit sind all jene Bestimmungen im FAG 1997, die den abgestuften Bevölkerungsschlüssel verwenden, durch die Verfassungsbestimmung gedeckt, zumal all diese Regelungen dem Grunde nach (allenfalls in ihrer novellierten Fassung) bereits zum Zeitpunkt der Erlassung der Verfassungsbestimmung des §8 Abs8 FAG 1997 Teil des Finanzausgleiches waren.

b) Zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der Verfassungsbestimmung in §8 Abs8 FAG 1997

Gemäß der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes können nicht nur Eingriffe in die Grundprinzipien der Bundesverfassung zu einem Widerspruch zu den leitenden Grundsätzen des Bundesverfassungsrechts (Art44 Abs3 B-VG) führen, wenn schwerwiegende und umfassende Eingriffe in die Grundprinzipien vorgenommen werden, sondern vielmehr können auch bloß partiell wirkende Maßnahmen - gehäuft vorgenommen - im Effekt zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung führen (insbesondere VfSlg. 11.829/1988). Weiters hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, dass zwar auch dem Verfassungsgesetzgeber im Sinn des Art44 Abs1 B-VG der Gleichheitssatz nicht zur beliebigen Disposition steht, weil er als ein wesentlicher Bestandteil der Grundrechtsordnung und des demokratischen Baugesetzes einen nicht ohne Volksabstimmung nach Art44 Abs3 B-VG abänderbaren festen Kern hat, dessen ungeachtet jedoch ein gewisser Spielraum zu seiner (verfassungsgesetzlichen) Konkretisierung oder

zu einer punktuellen Durchbrechung in besonderen Sachlagen bleibt (Erkenntnis vom 12. Dezember 1998, B342/98). Ausgehend von dieser Judikatur erscheint die mit der Verfassungsbestimmung in §8 Abs8 FAG 1997 bewirkte Einschränkung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes auch vor dem Hintergrund nachstehender Überlegungen verfassungsrechtlich entscheidend relativiert:

Jene Bestimmungen, die Verteilungen nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel beinhalten, betreffen auf Grund ihres Regelungsinhalts primär nur die Gebietskörperschaften selbst. Da derartige Ansprüche - zumindest soweit sie im FAG 1997 normiert werden - weder im ordentlichen Rechtsweg auszutragen noch durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen sind, kann eine Gesetzesprüfung gemäß Art140 B-VG nur über einen Antrag einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates eingeleitet werden; eine amtswegige Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof selbst könnte aufgrund eines - von einer Gebietskörperschaft anhängig gemachten - Verfahrens gemäß Art137 B-VG erfolgen.

Somit wird im Ergebnis vor allem jenen Stellen die Möglichkeit genommen, eine Prüfung der fraglichen Bestimmung beim Verfassungsgerichtshof zu bewirken, die dieser Einschränkung in den Finanzausgleichsverhandlungen selbst zugestimmt haben, wobei in diesen Verhandlungen die Interessen der Länder durch die Landesfinanzreferenten, die der Gemeinden durch den Österreichischen Städtebund und den Österreichischen Gemeindebund vertreten wurden.

Die Einschränkung der Prüfungskompetenz betrifft somit einen engen und abgeschlossenen Kreis von Normunterworfenen, der zur Gänze als Teil der so genannten öffentlichen Hand anzusehen ist. Weiters wurde diese Einschränkung sowohl im FAG 1993 als auch im FAG 1997 auf den jeweiligen Geltungsbereich dieser Finanzausgleichsgesetze zeitlich beschränkt. Sie kann nach Ansicht der Bundesregierung schon wegen dieser eng begrenzten Auswirkung nicht als Eingriff in die Grundprinzipien der Verfassung angesehen werden. Die nachstehenden Ausführungen werden aber auch zeigen, dass auch der Inhalt der in Rede stehenden Bestimmung durchaus einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich ist. Umso mehr muss also in diesem Fall die ständige Judikatur des Gerichtshofes zum Tragen kommen, dass - angesichts der Verpflichtung zur baugesetzeskonformen Interpretation - einer Verfassungsbestimmung im Zweifel kein Inhalt beizumessen ist, der sie in Widerspruch zu den leitenden Grundsätzen des Bundesverfassungsrechts stellen würde (VfSlg. 11.829/1988)."

In der Folge vertritt die Bundesregierung mit näherer Begründung die Auffassung, dem FAG 1997 läge entgegen der Klagsbehauptung sehr wohl ein paktiertes Ergebnis der Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu Grunde. Beim Versuch der Ausformulierung des Paktums sei letztlich als wesentliche Differenz offen geblieben, ob eine bzw. welche Formulierung darüber aufgenommen werden sollte, daß mit dem Verhandlungsergebnis alle bisher angemeldeten finanziellen Forderungen der Finanzausgleichspartner bis 31. Dezember 2000 abgegolten seien. Hinsichtlich des abgestuften Bevölkerungsschlüssels sei jedoch das Verhandlungsergebnis unstrittig wie folgt festgehalten worden:

"Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel gemäß §8 Abs4 FAG 1993 wird - wie im FAG 1993 bis zum Ablauf seiner ursprünglich festgelegten Geltungsdauer mit 31. Dezember 1995 - rückwirkend mit 1. Jänner 1996 als Verfassungsbestimmung geregelt. Ebenso wird der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleichsgesetz 1997 als Verfassungsbestimmung bezeichnet."

Zur Verfassungskonformität des abgestuften Bevölkerungsschlüssels führt die Bundesregierung dann wörtlich aus:

"b) Zur Verfassungskonformität des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis VfSlg. 12.505/1990 ausgesprochen, dass die im damaligen Verfahren vorgebrachten Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels - nämlich hinsichtlich der mangelnden Sachgerechtigkeit im Allgemeinen sowie der Größenklassen und des gewählten Multiplikators im Besonderen - unzutreffend waren. Weiters führte der Verfassungsgerichtshof aus, dass die Partner der kommenden Finanzausgleichsverhandlungen zu überlegen hätten, ob der eingeschlagene Weg einer Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fortzusetzen sein wird, und hat zu bedenken gegeben, dass die Stufenregelung zu Härten führe, die in dieser Schärfe möglicherweise unnötig seien.

In diesem Erkenntnis wurde den Argumenten, die für und wider den abgestuften Bevölkerungsschlüssel in den Stellungnahmen und in der Literatur vorgebracht wurden, breiter Raum gewidmet. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweist die Bundesregierung daher auf all diese Ausführungen in diesem Erkenntnis.

Mit dem FAG 1993 wurde entsprechend den Anregungen des Verfassungsgerichtshofes die Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels durch die Einführung des so genannten Sockelbetrages (§10 Abs2 FAG 1997) weiter vermindert und die Stufenübergänge wurden abgeflacht, um unnötige Härten zu vermeiden.

Diese Abflachung der Stufenübergänge bzw. deren konkrete Ausgestaltung wird in der Klage als gleichheitswidrig bezeichnet, weil es keine sachliche Rechtfertigung dafür gäbe,

'den verschiedenen Gemeindegrößenklassen unterschiedliche Vervielfachungsfaktoren, den Einschleifklassen dagegen einen einheitlichen Vervielfachungsfaktor zuzuweisen'. (S 11 der Klage)

Diese Aussage beruht offenbar auf einer Missinterpretation der Bestimmung über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Bei Gemeinden, die in den Bereichen von 9 000 bis 10 000, von 18 000 bis 20 000 oder von 45 000 bis 50 000 liegen (im Folgenden 'Einschleifbereiche' genannt), setzt sich die 'veredelte Bevölkerungszahl' aus zwei Posten zusammen: erstens aus der Volkszahl multipliziert mit dem jeweiligen Vervielfacher 1 1/3, 1 2/3 oder 2, und zweitens aus der Zahl, mit der die Einwohnerzahl die untere Bereichsgrenze übersteigt, multipliziert mit 3 1/3. Die isolierte Betrachtung dieses zweiten Postens und die daran anschließende Kritik, dass der Vervielfacher in den Einschleifbereichen einheitlich wäre, übersieht, dass sich die 'veredelte Volkszahl' der jeweiligen Gemeinden aus der Summe beider Posten errechnet und dass der zweite Posten für sich allein keine Funktion hat. Gemeinden in unterschiedlichen Einschleifbereichen haben daher entgegen den Ausführungen in der Klage keine einheitlichen Vervielfacher.

Das vom Gesetzgeber gewählte System der Einschleifregelung bewirkt, dass Gemeinden in den Einschleifbereichen mit jedem zusätzlichen Einwohner einen höheren Vervielfacher bekommen, und zwar in einem Ausmaß, dass am oberen Ende des Einschleifbereiches nahtlos an den Vervielfacher der nächsthöheren Stufe angeschlossen wird. Eine Gleichheitswidrigkeit oder innere Systemwidrigkeit dieses Systems der Einschleifregelung ist der Bundesregierung nicht ersichtlich.

Ein weiterer, auf einem offenkundigen Missverständnis der Verteilungsregeln beruhender Kritikpunkt in der Klage betrifft die (mit drei Ausrufzeichen) vorgebrachte Meinung, dass die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in der Oberverteilung 'besonders gleichheitswidrig' wäre,

'als dessen Ergebnis Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl deswegen unterschiedlich berücksichtigt werden, weil sie aus verschiedenen Bundesländern stammen' (S 14 - 15 der Klage).

Gerade das Gegenteil ist aber der Fall. Nur bei einer Verteilungsregelung, die sowohl für die Ober- als auch für die Unterverteilung dasselbe Verteilungskriterium vorsieht, ergibt sich der Effekt, dass die Höhe der Ertragsanteile der Gemeinde nicht davon abhängt, in welchem Bundesland die Gemeinde liegt. Dieser Grundsatz gilt unabhängig davon, welches - gleiche - Verteilungskriterium für beide Verteilungen angewendet wird. Auch klar nachvollziehbar ist dieses Prinzip bei (fiktiven) Verteilungsregeln, die für beide Verteilungsstufen z.B. eine Verteilung nach der Volkszahl oder eine Verteilung nach der Gebietsfläche vorsehen; für eine Verteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gilt nichts anderes, weil auch hier die Oberverteilung im Verhältnis der Summe der 'veredelten Volkszahlen' der Gemeinden der jeweiligen Länder erfolgt.

Nur bei einer Verteilung, die in der Oberverteilung andere Kriterien als in der Unterverteilung vorsieht, ergibt sich der Effekt, dass die Höhe der Ertragsanteile davon abhängt, in welchem Bundesland eine Gemeinde liegt. Soweit beispielsweise in der Oberverteilung im Verhältnis des länderspezifischen örtlichen Aufkommens verteilt wird und in der Unterverteilung (neben anderen Kriterien) nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, wie es bei der Grunderwerbsteuer und der Bodenwertabgabe der Fall ist, ergibt sich der Effekt, dass gleich große Gemeinden deshalb, weil sie in unterschiedlichen Ländern liegen, unterschiedliche Ertragsanteile erhalten."

Die Bundesregierung hat (ebenso wie das Amt der Salzburger Landesregierung und das Amt der Wiener Landesregierung) zur Frage der Passivlegitimation des Landes Kärnten nicht Stellung genommen.

4. Das Amt der Salzburger Landesregierung weist in seiner Stellungnahme im wesentlichen darauf hin, daß die strittige Regelung über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel im Entwurf eines Pakts über den Finanzausgleich für die Jahre 1997 bis 2000 enthalten gewesen sei. Dieses Paktum sei zwar nicht unterfertigt worden, weil zu bestimmten

Punkten des Paktums vor allem zwischen Ländern und Bund ein Einvernehmen nicht habe erzielt werden können. Ein Einwand zu dem den abgestuften Bevölkerungsschlüssel betreffenden Punkt sei jedoch von keiner Seite erhoben worden.

5. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung folgt in seiner Stellungnahme den Behauptungen der Klage, ohne dies jedoch näher zu begründen. Überdies teilt es mit, daß die Vertretungskörper zahlreicher niederösterreichischer Gemeinden unter Berücksichtigung der gewichtigen - für die Abschaffung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels sprechenden - Sachargumente Resolutionen beschlossen hätten, die eine Beseitigung des "Vervielfältigers" zum Inhalt hätten. Zur Frage der Passivlegitimation des Landes Kärnten folgt das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung - ohne nähere Begründung - der Stellungnahme der Kärntner Landesregierung, wonach die Passivlegitimation des Landes nicht gegeben sei.

6. Das Amt der Wiener Landesregierung weist zur Frage eines Paktums darauf hin, daß die im Verfassungsrang stehende Bestimmung des §8 Abs8 FAG 1997 mit jener des FAG 1993 übereinstimme, das sehr wohl auf einem von allen Finanzausgleichspartnern unterzeichnetem Paktum beruhe. Davon abgesehen sei unter Paktierung des Finanzausgleichs nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes die Herstellung des Einvernehmens zumindest in den wesentlichen Belangen zu verstehen; eines ausdrücklichen Paktums bedürfe es daher nicht. Im übrigen verteidigt das Amt der Wiener Landesregierung mit ausführlicher Begründung den abgestuften Bevölkerungsschlüssel in seiner derzeitigen Fassung.

7. Mit Schriftsatz vom 19. Juli 2000 erstatteten die klagenden Parteien eine Stellungnahme zur Äußerung der Kärntner Landesregierung sowie zu jener der Bundesregierung, in der sie mit ins Einzelne gehender Begründung der Äußerung der beklagten Partei als auch jener der Bundesregierung entgegentreten und u.a. an den zum Teil bereits in der Klage vorgebrachten Argumenten, welche die Passivlegitimation des Landes darlegen, festhalten.

IV. In der Sache hat der Verfassungsgerichtshof erwogen:

1. Mit der Klage wird ein Rechtsanspruch auf Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für das Jahr 1998 geltend gemacht. Dieser Anspruch stützt sich auf das FAG 1997, Art65 BGBl. 201/1996. Nach §10 Abs1 und 2 leg.cit. werden die Ertragsanteile der Gemeinden zunächst vom Bund länderweise rechnungsmäßig aufgeteilt (sog. ungekürzte Ertragsanteile) und sodann um bestimmte Prozentsätze bzw. Beträge gekürzt. Diese (gekürzten) Ertragsanteile der Gemeinden "sind an die Länder zu überweisen und - außer in Wien - von diesen als Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben an die einzelnen Gemeinden nach folgendem Schlüssel aufzuteilen: ...". Angesichts dieser Rechtslage hat der Verfassungsgerichtshof schon bisher keinen Zweifel daran gehabt, daß der Anspruch der einzelnen Gemeinden auf Zuteilung des Gemeindeertragsanteiles an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gegenüber dem jeweiligen Bundesland besteht (vgl. bereits VfSlg. 7644/1975, S. 130 f.; 9280/1981, 9281/1981). Bei Realisierung dieses Rechtsanspruches kann die Gemeinde gegenüber dem Land auch behauptete Rechtswidrigkeiten geltend machen, die ihre Grundlage in den dem Bund obliegenden Teilungsvorgängen der vorangegangenen Phasen haben (VfSlg. 9280/1981).

Die passive Klagslegitimation des Landes Kärnten ist daher gegeben.

2.1. Gemäß §10 Abs1 FAG 1997 werden zum Zwecke der Ermittlung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (mit Ausnahme der Spielbankabgabe) die Ertragsanteile auf die Gemeinden länderweise unter Beachtung der im §8 Abs6 leg.cit. angeführten Schlüssel rechnungsmäßig aufgeteilt (sog. ungekürzte Ertragsanteile). Von den so länderweise errechneten Beträgen sind 13,5 vH auszuscheiden und den Ländern zu überweisen; sie sind - außer in Wien - für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt (zweckgebundene Landesmittel). Die restlichen 86,5 vH sind nach Abs2 leg.cit. jährlich vorerst länderweise um einen Fixbetrag zu kürzen, der sich durch Multiplikation des Betrags von ATS 102,30 mit der Volkszahl ergibt. Die Verteilung dieses Kürzungsbetrages auf die Gemeinden erfolgt nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Anschließend ist dieser Betrag den restlichen (gekürzten) 86,5 vH wieder hinzuzurechnen, diesmal aber nach dem Verhältnis der Volkszahl. Der so errechnete Betrag ist von den Ländern - wiederum außer in Wien - auf die Gemeinden zu verteilen. Hierbei ist zunächst jenen Gemeinden, deren Finanzkraft im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hat, 30 vH des Unterschiedsbetrages zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft zu

überweisen. Von den verbleibenden Ertragsanteilen erhält zuerst jede Gemeinde jährlich ATS 102,30 pro Einwohner, die restlichen Ertragsanteile sind nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf alle Gemeinden des Landes zu verteilen.

2.2. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird nach der im Verfassungsrang stehenden Vorschrift des §8 Abs8 FAG 1997 folgendermaßen gebildet:

"(8) (Verfassungsbestimmung) Die Volkszahl bestimmt sich nach dem vom Österreichischen Statistischen Zentralamt auf Grund der letzten Volkszählung festgestellten Ergebnis. Dieses Ergebnis wirkt mit dem Beginn des dem Stichtag der Volkszählung nächstfolgenden Kalenderjahres. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird folgendermaßen gebildet:

Die ermittelte Volkszahl der Gemeinden wird

bei Gemeinden mit höchstens 10 000 Einwohnern mit.....1 1/3,

bei Gemeinden mit 10 001 bis 20 000 Einwohnern mit.....1 2/3,

bei Gemeinden mit 20 001 bis 50 000 Einwohnern und

bei Städten mit eigenem Statut mit höchstens

50 000 Einwohnern mit.....2

und bei Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern und

der Stadt Wien mit.....2 1/3

vervielfacht. Zu diesen Beträgen wird bei Gemeinden, deren Einwohnerzahl im Bereich von 9 000 bis 10 000, von 18 000 bis 20 000 oder von 45 000 bis 50 000 liegt, bei Städten mit eigenem Statut jedoch nur bei solchen, deren Einwohnerzahl im Bereich von 45 000 bis 50 000 liegt, ein weiterer Betrag von 3 1/3 vervielfacht mit der Zahl, mit der die Einwohnerzahl die untere Bereichsgrenze übersteigt, dazugezählt. Die länderweise Zusammenzählung der so ermittelten Gemeindezahlen ergibt die abgestuften Bevölkerungszahlen der Länder."

3. Der Verfassungsgerichtshof hat sich mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel schon mehrfach befaßt:

3.1. Im Erk. VfSlg. 9280/1981 hat sich der Gerichtshof - nach ausführlicher Darstellung der Entwicklung und der Wirkungsweise des abgestuften Bevölkerungsschlüssels - mit den vorgebrachten Bedenken ob der Gleichheitsmäßigkeit der damals maßgebenden Bestimmung des §8 Abs3 FAG 1973 auseinandergesetzt. Er hat es damals abgelehnt, aus dem im B-VG verankerten Konzept der abstrakten Einheitsgemeinde, konkret aus dem Umstand, daß der Wirkungsbereich für alle Gemeinden grundsätzlich gleich umschrieben sei, Schlüsse hinsichtlich des tatsächlichen Umfangs der zu besorgenden Aufgaben zu ziehen, insbesondere den Schluß abzuleiten, dem Finanzausgleichsgesetzgeber sei eine unterschiedliche Behandlung von größeren und kleineren Gemeinden verwehrt. Er hat es sogar für möglich erachtet, daß die Erschließung von finanziellen Mitteln Einfluß auf die von den Gemeinden tatsächlich besorgten Aufgaben hat und daß insofern dem Gesetzgeber - im Rahmen der Verfassungsordnung - ein Instrument zu rechtspolitischer Gestaltung an die Hand gegeben ist (aaO, S. 327 f.). Der Verfassungsgerichtshof hatte aber letztlich auch keine Bedenken gegen die sachliche Rechtfertigung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in Verbindung mit anderen Verteilungsmechanismen des Finanzausgleiches und hat - diesbezüglich zusammenfassend - folgendes ausgeführt (aaO, S. 334):

"Weder die Normierung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels an sich als einen der Schlüssel für die Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben ... noch auch die konkrete Regelung, wie sie im FAG 1973 getroffen wurde (die Stellung dieses Schlüssels im System aller für die Verteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben in Betracht kommenden Schlüssel und im Rahmen der Einnahmen aus Gemeindeabgaben überhaupt sowie die Gestaltung dieses Schlüssels mit den vorgesehenen Möglichkeiten der Korrektur von Härten), gibt Anlaß zu Bedenken, daß die Regelung gegen das Gleichheitsgebot verstieße. Ob die Regelung in jeder Hinsicht zweckmäßig ist, hat aus der Sicht des Gleichheitsgebotes außer Betracht zu bleiben."

3.2. Im Erk. VfSlg. 12.505/1990 hatte sich der Verfassungsgerichtshof erneut mit der Verfassungsmäßigkeit u.a. der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (§10 Abs2 iVm §8 Abs3 FAG 1989) zu befassen. Er hat dort festgehalten, daß die von der Wissenschaft aus den empirischen Feststellungen gezogenen Schlußfolgerungen hinsichtlich des Zusammenhanges

zwischen den Kosten der Gemeinden (insbesondere für Infrastruktureinrichtungen) und ihrer Bevölkerungszahl kein einheitliches und eindeutiges Bild ergäben. Da überdies der Finanzbedarf der Gemeinden weitgehend von regionalen oder überregionalen politischen Willensbildungsprozessen abhängt und da der Finanzausgleich ein Gesamtsystem bilde, dessen Elemente im Prinzip nicht einzeln betrachtet werden könnten, erwiesen sich - für das FAG 1989 - die vorgebrachten Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (hinsichtlich der mangelnden Sachgerechtigkeit im allgemeinen sowie der Größenklassen und der gewählten Multiplikatoren im besonderen) als unzutreffend.

Der Gerichtshof hat in diesem Erk. allerdings auch ausgesprochen, daß damit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel weder im Prinzip noch in seiner derzeitigen Ausformung attestiert sei, daß er auch in Zukunft vor dem Art 7 B-VG oder dem § 4 F-VG 1948 Bestand haben werde. Vielmehr hätten die Partner der kommenden Finanzausgleichsverhandlungen zu überlegen, ob der eingeschlagene Weg einer Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fortzusetzen sein werde; außerdem werde auf die Einwände Bedacht zu nehmen sein, die im Zuge des (damaligen) Gesetzesprüfungsverfahrens und in der Literatur gegen den abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorgebracht wurden. Ferner werde zu bedenken sein, daß die derzeit geltende Stufenregelung zu Härten führe, die in dieser Schärfe möglicherweise unnötig seien. Es werde daher Sache künftiger Finanzausgleichsverhandlungen und des Gesetzgebers sein, zu überdenken, ob die Tarifsprünge an den Stufenübergängen nicht gemildert werden sollten (aaO, S. 357).

Der Verfassungsgerichtshof hat in diesem Erk. überdies grundlegend zur Bedeutung des paktierten Finanzausgleiches Stellung genommen. Er hat hiezu die Auffassung vertreten, daß ein sachgerechtes System des Finanzausgleiches schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraussetze und daß vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften unabdingbar seien. Führten diese Beratungen zu einem Einvernehmen, so könne in aller Regel davon ausgegangen werden, daß eine dem § 4 F-VG 1948 entsprechende Gesamtregelung getroffen worden sei. Ein den § 4 leg.cit. verletzender Fehler der Gesetzgebung liege in einem solchen Fall nur dann vor, wenn einzelne Bestimmungen zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stünden, "oder aber wenn die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen oder die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder mißachtet wurde".

3.3. Der Gerichtshof hat in der Folge im Erk. vom 6. März 1991, A2088/90 (VfSlg. 12.667/1991), ausgesprochen, daß ein Anspruch nach Art 137 B-VG auf solche Pakte nicht gegründet werden könne, und er hat überdies wiederholt (VfSlg. 12.505/1990, 12.784/1991, 12.832/1991, 14.262/1995) unterstrichen, daß finanzausgleichsrechtliche Regelungen, die auf eine Paktierung zurückgehen, keineswegs verfassungsrechtlich unangreifbar würden.

3.4. Der Gerichtshof hat schließlich im Erk. VfSlg. 15.039/1997 zum Ausdruck gebracht, daß die Judikatur so zu verstehen sei, daß ein auf Verhandlungen beruhender Finanzausgleich die Vermutung der Richtigkeitsgewähr auch unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes für sich habe, daß aber dann, wenn finanzausgleichsrechtliche Regelungen nicht die Zustimmung aller Partner erhalten haben, dies für sich allein nicht gegen § 4 F-VG 1948 verstoße, sondern lediglich bedeute, "daß die Regelung nicht automatisch eine Richtigkeitsgewähr in sich trägt und daher zusätzlich auf ihre Sachlichkeit zu prüfen ist" (ebenso schon im Ergebnis VfSlg. 14.262/1995; siehe ferner das Erk. des Verfassungsgerichtshofes vom 4. Dezember 1999, G481/97).

4. Das FAG 1993, BGBl. 30/1993, hat im Bereich der hier in Streit stehenden Verteilung der Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben verschiedene Änderungen gebracht, die in den Erläuterungen (867 BlgNR, 18. GP, S. 17) wie folgt beschrieben werden:

"Von den Finanzausgleichspartnern wurden dabei die folgenden wesentlichen Neuregelungen vereinbart:

1. ...

5. Die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden wird in zweierlei Hinsicht geändert: Erstens wird der abgestufte Bevölkerungsschlüssel so gestaltet, daß vor den bisherigen Stufenübergängen eine 'Einschleifregelung' in Form eines zusätzlichen Vervielfachers die bisherigen Härten an diesen Stufengrenzen beseitigt. Zweitens wird ein bestimmter Betrag als sogenannter Sockelbetrag pro Einwohner verteilt, was die Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weiter vermindert."

Im Detail heißt es dann zu den erwähnten Änderungen (aaO, S. 19):

"Bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile gibt es zwei wesentliche Änderungen, die auf einem gemeinsamen Vorschlag des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes beruhen:

Da die bisherigen Stufengrenzen im abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu unnötigen Härten für diejenigen Gemeinden geführt haben, die mit ihrer Einwohnerzahl nur knapp unter der nächsthöheren Stufe lagen, wird §8 Abs4 um eine sogenannte Einschleifregelung für Gemeinden mit Einwohnerzahlen im Bereich von 10 vH unter den Stufengrenzen ergänzt. Durch den vorgesehenen zusätzlichen Vervielfacher von $3 \frac{1}{3}$ für die Einwohner, die oberhalb der Grenze von 9 000 bzw. 18 000 bzw. 45 000 Einwohner liegen, werden die Ertragsanteile dieser Gemeinden so erhöht, daß sie bei den Gemeinden im oberen Bereich stufenlos an die Gemeinden im unteren Bereich der nächsthöheren Stufe anschließen.

Außerdem soll innerhalb der Gemeinden ein Umverteilungsvorgang stattfinden, der die Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile vermindert: Jede Gemeinde soll unabhängig von ihrer Größe einen jährlichen Betrag von 102,30 als Sockelbetrag pro Einwohner erhalten, wobei die Aufbringung des dafür notwendigen Gesamtbetrages im Verhältnis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels erfolgt. Da letzteres erst für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach der länderweisen Verteilung vorgesehen ist, wirkt sich diese Sockelbetragsregelung nicht auf die Einnahmen der Länder aus, dh. konkret weder auf den Abzug der Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 13,5 vH gemäß §10 Abs1 noch auf die Bemessung der zulässigen Höhe der Landesumlage (§4) und konsequenterweise auch nicht auf die Verteilung derjenigen Ertragsanteile der Länder, die nach dem länderweisen Verhältnis der Gemeindeertragsanteile zu verteilen sind (§8 Abs2 Z1).

Die beiden genannten Maßnahmen vermindern die Ertragsanteile der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von über 20 000 Einwohner um zusammen rund 110 Millionen Schilling (Basis 1990) insbesondere zugunsten der Gemeinden mit unter 10 000 Einwohner, wobei auf die Sockelbetragsregelung rund 80 Millionen Schilling entfallen. Bezüglich der Kosten für die Einschleifregelung wurde bei den Verhandlungen davon ausgegangen, daß bei einer gewöhnlichen Verteilung der Einwohnerzahlen die Gemeinden in diesen Bereichen Mehreinnahmen von rund 30 Millionen Schilling haben werden.

Obwohl die mit dem neuen FAG getroffenen Regelungen - insbesondere unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus der KEST II, der Einschleif- und Sockelbetragsregelung sowie der Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse - für alle Gemeinden insgesamt günstig sind und daher sowohl der Österreic

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2026 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at