jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

# TE Vfgh Erkenntnis 1996/9/26 G12/95

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 26.09.1996

**Index**

L3 Finanzrecht
L3707 Zapfsäulenabgabe

**Norm**

B-VG Art10 - Art15
B-VG Art10 Abs1 Z12
B-VG Art10 Abs1 Z8
B-VG Art13
Sbg ZapfsäulenabgabeG §1

**Leitsatz**

Keine Überschreitung der dem Abgabengesetzgeber gezogenen Grenze durch das Sbg ZapfsäulenabgabeG; fiskalische Bedeutung der Abgabe trotz umweltpolitischer und wirtschaftslenkender Zielsetzung im Vordergrund; kein wirtschaftlicher Zwang zur Umrüstung der Tankstellen auf Gaspendelleitungen aufgrund der erheblichen Kosten der Um- und Nachrüstungen

**Spruch**

§1 des Gesetzes vom 11. März 1992 über die Erhebung einer Zapfsäulenabgabe, LGBl. für das Land Salzburg Nr. 51, war nicht verfassungswidrig.

**Begründung**

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zuB1088/93 ein Beschwerdeverfahren anhängig, dem folgender Sachverhalt zugrunde liegt:

1.1. Die Beschwerdeführer sind Betreiber einer öffentlichen Tankstelle im Bundesland Salzburg. Aus Anlaß der Erlassung des Gesetzes vom 11. März 1992 über die Erhebung einer Zapfsäulenabgabe, LGBl. für das Land Salzburg Nr. 51 (in der Folge: ZapfsäulenabgabeG), beantragten sie die Feststellung, daß sie nicht verpflichtet seien, die Zapfsäulenabgabe zu entrichten. Mit Bescheid des Landesabgabenamtes Salzburg vom 15. März 1993 wurde ihre Abgabepflicht für das Jahr 1992 festgestellt. Die gegen diesen Bescheid erhobene Berufung wurde mit Bescheid der Salzburger Landesregierung vom 14. Mai 1993 abgewiesen.

1.2. Gegen diesen Bescheid richtet sich die auf Art144 Abs1 B-VG gestützte Beschwerde, in welcher die Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes und die Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Unversehrtheit des Eigentums behauptet und die Aufhebung des angefochtenen Bescheides beantragt wird.

Nach Ansicht der Beschwerdeführer handle es sich beim ZapfsäulenabgabeG nicht um eine Abgabe im Sinne des F-VG,

sondern um eine Lenkungsmaßnahme, die nach der allgemeinen Kompetenzverteilung des B-VG den Kompetenztatbeständen des Art10 Abs1 Z12 B-VG ("Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen") und Art10 Abs1 Z8 B-VG ("Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie") zuzuordnen sei. Die Beschwerde verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf Ruppe, Das Abgabenrecht als Lenkungsinstrument der Gesellschaft und Wirtschaft und seine Schranken in den Grundrechten, 8. ÖJT I/1/A (1982)), sowie auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 10403/1985 zum Wiener WohnungsabgabeG. §1 Abs2 und §3 ZapfsäulenabgabeG widersprächen Art18 B-VG; das ZapfsäulenabgabeG verstoße überdies gegen Art4 B-VG, sowie gegen die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz und auf Unversehrtheit des Eigentums.

2. Aus Anlaß dieser Beschwerde beschloß der Verfassungsgerichtshof am 14. Dezember 1994 gemäß Art140 Abs1 B-VG von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §1 des Gesetzes vom 11. März 1992 über die Erhebung einer Zapfsäulenabgabe, LGBl. für das Land Salzburg Nr. 51, einzuleiten.

3. §1 ZapfsäulenabgabeG samt Überschrift lautet:

"Gegenstand der Abgabe

§1

(1) Das Land erhebt für Zapfsäulen zum Betanken von Kraftfahrzeugen mit Kraftstoff für Ottomotoren auf öffentlichen Tankstellen eine ausschließliche Landesabgabe (Zapfsäulenabgabe).

(2) Von der Zapfsäulenabgabe sind Anlagen ausgenommen, die technische Einrichtungen zur Unterbindung der Verdampfung von Kraftstoff beim Betanken von Kraftfahrzeugen ohne Entstehen anderer Emissionen aufweisen (Gaspendelverfahren u. dgl.)."

4. In seinem Prüfungsbeschluß ging der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, daß die belangte Behörde bei Erlassung des angefochtenen Bescheides §1 ZapfsäulenabgabeG angewandt habe und auch von ihm bei Beurteilung der an ihn gerichteten Beschwerde anzuwenden sein dürfte; weiters nahm er an, daß die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorzuliegen scheinen und sohin das Gesetzesprüfungsverfahren zulässig sei.

Er legte seine Bedenken wie folgt dar:

"Vorweg ist festzuhalten, daß das ZapfsäulenabgabeG in der Zwischenzeit mit Gesetz vom 20. Oktober 1993, LGBl. für das Land Salzburg 142, aufgehoben wurde. Dem zugrundeliegenden dringlichen Antrag (Nr. 56 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (6. Session der 10. Gesetzgebungsperiode)) ist zu entnehmen, daß die Aufhebung erfolgte, '(u)m die Tankstellenbetreiber in Zukunft finanziell nicht noch mehr zu belasten und um durch das Zusperren von Tankstellen die Nahversorgung mit Treibstoff, vor allem im ländlichen Bereich, nicht zu gefährden'. Im Antrag wird auch auf die zwischenzeitige Erlassung der Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über die Ausstattung von Tankstellen mit Gaspendelleitungen, BGBl. 793/1992, hingewiesen. Laut Bericht des Verfassungs- und Verwaltungsausschusses (Nr. 57 der Beilagen zum stenographischen Protokoll des Salzburger Landtages (6. Session der 10. Gesetzgebungsperiode)) habe das für Finanzangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung darauf hingewiesen, daß 'aufgrund der bundesweiten Umrüstungspflicht auf des Gaspendelverfahren die zu erwartenden Einnahmen aus dieser Abgabe stark zurückgehen (würden)'; darüber hinaus würden durch die Anhebung der Mineralölsteuer für Zwecke das Nahverkehrs Einnahmen in Höhe von zusätzlich S 80 Mio. erwartet.

4. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 10403/1985 unter Hinweis auf das in der Beschwerde erwähnte Gutachten von Ruppe dargelegt hat, liegt ein Mißbrauch der Abgabeform dann vor, wenn die Abgabe zufolge ihrer besonderen Ausgestaltung so umfassend in eine fremde Materie hineinwirkt, daß sie ungeachtet ihrer Qualifikation als Abgabe zugleich auch als Regelung dieser (fremden) Materie selbst gewertet werden muß. Die Kompetenz zur Erlassung eines Abgabengesetzes darf nicht dazu verwendet werden, die Kompetenzverteilung zu unterlaufen und Regelungen in Angelegenheiten zu treffen, die einem anderen Gesetzgeber vorbehalten sind.

Diese dem Abgabengesetzgeber gezogene Grenze dürfte - wie der Verfassungsgerichtshof vorläufig annimmt - im vorliegenden Fall überschritten sein. Beim Zapfsäulenabgabegesetz dürfte es sich nicht um ein Abgabengesetz, sondern in Wahrheit um die Regelung einer Angelegenheit des Art10 Abs1 Z8 B-VG ('Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie') handeln, die in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt. Dies dürfte sich schon daraus

ergeben, daß die Erhebung der Zapfsäulenabgabe vor dem Hintergrund der in der Verordnung BGBl. 793/1992 vorgesehenen Verpflichtung von Tankstellen mit Gaspendelleitungen den abgabepflichtigen Eigentümer der Tankstellenanlage wirtschaftlich geradezu dazu zwingt (vgl. hiezu VfSlg. 11143/1986, S 682), diese auf Gaspendelleitungen umzurüsten. Die Norm dürfte also 'dem betreffenden Sachbereich wesentlich näher (stehen) und nur rechtstechnisch in das Kleid einer Abgabennorm geschlüpft' sein (Ruppe aaO, 87, vgl. auch VfSlg. 11864/1988, S 380 mwH).

Entsprechende Bedenken hegt der Verfassungsgerichtshof auch für den Fall, daß es sich im Falle des ZapfsäulenabgabeG nicht - wie der Verfassungsgerichtshof primär annimmt - um eine Regelung des Art10 Abs1 Z8 B-VG, sondern um eine solche des Art10 Abs1 Z12 B-VG ('Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Ländern für Heizungsanlagen') handeln sollte."

5. Die Salzburger Landesregierung verteidigt die Verfassungsmäßigkeit der in Prüfung gezogenen Bestimmung wie folgt:

"2.1. Zum Mißbrauch der Abgabenform in Rechtsprechung und Lehre:

2.1.1. Abgabenbegriff:

Nach Art13 B-VG werden die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabenwesens durch ein Bundesverfassungsgesetz geregelt und unterliegen daher nicht der allgemeinen Kompetenzverteilung des B-VG. Nach §3 F-VG 1948 wird weiters eine besondere (einfachgesetzliche) Kompetenz im Abgabewesen begründet. Abgaben im Sinne der Finanzverfassung sind nach ständiger Rechtsprechung und herrschender Lehre einmalige oder laufende Geldleistungen hoheitsrechtlicher Natur, die Kraft genereller Normen zwecks Erzielung von Einnahmen einer Gebietskörperschaft allen auferlegt werden, die die objektiven Tatbestände des materiellen Abgabengesetzes erfüllen (vgl. z.B. Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, 1986, 652 ff). Entscheidendes Kriterium des Abgabenbegriffes ist also der fiskalische Zweck.

2.1.2. Abgabenrecht als Lenkungsinstrument:

a) Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten, daß der Abgabengesetzgeber mit der Abgabe auch andere als nur fiskalische Zwecke verfolgen darf (vgl. z.B. VfSlg. 4708, 5268, 5859). So ist es zB legitim, wenn mit einer Parkraumabgabe nicht nur die Beschaffung von Einnahmen, sondern auch eine lenkende Parkraumbewirtschaftung bezweckt wird (VfSlg. 7967). Die lenkende Funktion des Abgabenrechtes ist unbestritten und wurde in der Lehre von Ruppe in der vom Gerichtshof angeführten Arbeit untersucht. In diese Untersuchung bezieht Ruppe auch kompetenzrechtliche Aspekte ein und kommt zu dem Schluß, daß durch das Lenkungsmoment aber keineswegs die Kompetenzverteilung des B-VG unterlaufen werden dürfe. Schwierig sei nur die Grenzziehung, ab wann eine Regelung einer Materie und nicht mehr ein Abgabengesetz vorliegt: Dabei dürfe nicht nur der Zweck der Regelung, sondern müsse vor allem der Inhalt der Regelung berücksichtigt werden. Jedenfalls die sog. Erdrosselungssteuer, d.i. jene Steuer, bei der die Belastung von einer Art ist, daß das unerwünschte Verhalten aus Kostengründen de facto nicht mehr beibehalten werden kann, also praktisch ein Zwang besteht, die Abgabenbelastung zu vermeiden. Für den übrigen Bereich, für die 'normale' belastende Lenkung, die regelmäßig Erträge erwirtschaften läßt, und für die Lenkung durch Steuerbegünstigung räumt Ruppe die Schwierigkeit einer Grenzziehung ein. Schließlich entwickelt er folgende 'Formel':

'Entscheidend ist, ob sich die Norm - systematisch gesehen - als integrierender Teil der abgabenrechtlichen Regelung dieser Sachmaterie erweist oder ob sie dem betreffenden Sachbereich wesentlich näher steht und nur rechtstechnisch in das Kleid einer Abgabenorm geschlüpft ist.'

b) Diese Aussage Ruppes präzisierte der Verfassungsgerichtshof bisher in drei Entscheidungen (VfSlg. 10403, 11143 und 11864), wobei lediglich in einem Fall entschieden wurde, daß ein verfassungswidriger Mißbrauch der Abgabenform vorliegt:

Nach dem Wiener Wohnungsabgabegesetz war für vermietbare, aber unvermietete Wohnungen eine Abgabe zu entrichten. Die Absicht des Gesetzgebers war von vorneherein ausschließlich darauf gerichtet, die Eigentümer von Wohnungen zur Vermietung zu veranlassen. Das Gesetz belegte das bloße Unterlassen des Gewünschten und durch andere Maßnahmen nicht ersetzbaren Verhaltens mit einer hohen - den Kategoriezins nach dem MRG um das Dreifache übersteigenden und damit wirtschaftlich extrem belastenden - Abgabe, die den Eigentümer praktisch in

allen Fällen zwingt, sich der Absicht des Gesetzgebers gemäß zu verhalten. Der Verfassungsgerichtshof räumte zwar ein, daß mit der Vorschreibung von Abgaben neben fiskalischen auch andere, wirtschaftspolitische Zwecke verfolgt werden dürfen. Es liege jedoch ein Mißbrauch der Abgabenform vor, 'wenn die Abgabe zufolge ihrer besonderen Ausgestaltung so umfassend in eine fremde Materie hineinwirkt, daß sie ungeachtet ihrer Qualifikation als Abgabe zugleich auch als Regelung dieser (fremden) Materie selbst gewertet werden muß.' (s. VfSlg. 10403).

c) In die Prüfung, ob ein Mißbrauch der Abgabenform vorliegt, muß nach Raschauer, Abgabenbegriff und Rechtsformenmißbrauch, in:

FS Stoll (1990), 229, auch der Aspekt einfließen, daß nach ständiger Rechtsprechung und Lehre der Gesetzgeber auf Gesichtspunkte Bedacht nehmen darf, deren Regelung einer gegenbeteiligten Gebietskörperschaft zukommt; wird in einem Regelungszusammenhang jedoch ausschließlich auf kompetenzfremde Gesichtspunkte abgestellt, dann handelt es sich um eine Regelung eines fremden Rechtsbereiches. Nach Raschauer ist zweifellos zu berücksichtigen, daß diese Grundsätze auf Abgabengesetze nicht in der gleichen Schärfe angewendet werden können, weil solche Gesetze voraussetzungsmäßig an 'fremde' Sachverhalte anknüpfen dürfen. D.h. also, Abgabengesetzen ist der Lenkungseffekt und damit die Mitberücksichtigung von kompetenzfremden Interessen immanent, weshalb die Schwelle, ab wann ein 'Übergriff in die fremde Materie' vorliegt, höher sein muß als in anderen Materien.

2.1.3. Aus diesem Stand der Rechtsprechung und Lehre zum 'Mißbrauch der Abgabeform' ergibt sich, daß eine eindeutige Aussage nur über den Fall der sog. Erdrosselungssteuer getroffen werden kann. Die Formel von Ruppe (s. 2.1.1.) scheint zwar mehr erfassen zu wollen, doch führt sie - bei Betrachtung der Rechtsprechung - zu keinem anderen Ergebnis. Ein kompetenzwidriger Übergriff in eine fremde Materie liegt also dann vor, wenn praktisch ein Zwang besteht, die Abgabenbelastung zu vermeiden und daher die Abgabenvorschreibung indirekt ein hoheitliches Gebot oder Verbot bewirkt, zu dessen Regelung aber die gegenbeteiligte Gebietskörperschaft zuständig wäre.

2.2. Zur Verfassungsmäßigkeit der Zapfsäulenabgabe:

2.2.1. Fiskalischer Zweck:

a) Nach §1 Abs1 des Gesetzes über die Erhebung einer Zapfsäulenabgabe, LGBl. Nr. 51/1992 (im folgenden: Zapfsäulenabgabegesetz), wird für Zapfsäulen zum Betanken von Kraftfahrzeugen mit Kraftstoff für Ottomotoren auf öffentlichen Tankstellen eine ausschließliche Landesabgabe erhoben. Nach §1 Abs2 des Zapfsäulenabgabegesetzes sind von der Abgabe Anlagen ausgenommen, die technische Einrichtungen zur Unterbindung der Verdampfung von Kraftstoff beim Betanken von Kraftfahrzeugen ohne Entstehung anderer Emissionen aufweisen (Gaspendelverfahren u. dgl.). §2 Abs2 des Zapfsäulenabgabegesetzes bestimmt die Höhe der Abgabe mit 20.000 S jährlich je Abgabestelle einer Zapfsäule. Abgabepflichtiger ist der Eigentümer der Anlage.

In den Materialien zu diesem Gesetz heißt es:

'Die Erhebung dieser Abgabe, die auch zu einer verstärkten Installierung von Gaspendelverfahren führen wird, soll dem Land gerade am Anfang der Einrichtung des Umweltfonds jene zusätzlichen Mittel verschaffen, um diverse Umweltschutzmaßnahmen in allernächster Zeit konzentriert verfolgen und verwirklichen zu können, die ansonsten über den Landeshaushalt weder im Ordinarium noch im Extraordinarium finanzierbar sind. Vor allem im Bereich des Nahverkehrs besteht für die nächsten Jahre ein Investitionsbedarf in der Höhe mehrerer Milliarden Schilling (derzeit werden 6 Mrd. für den Zentralraum Stadt Salzburg geschätzt.). Wenngleich diese Beträge nicht vom Land aufgebracht werden können und auf einen Zeitraum von rund zehn Jahren aufzuteilen sind, ergibt sich dennoch schon aus seiner Höhe der dringende Bedarf nach zusätzlichen Einnahmen. Konkret sind Landesbeiträge für das Investitionsprogramm der Salzburger Stadtwerke AG 1991 bis 1995 in der Höhe von 50 Mio. in Aussicht gestellt und abzudecken. Der Ausbau des Schienennahverkehrs Salzburg-olling (ÖBB) ist fixiert und vom Land anteilsmäßig mitzufinanzieren. In jüngster Zeit werden weitere Ausbaumaßnahmen für die Schiene diskutiert. Der Ausbau des Radwegenetzes tritt in ein konkretes Stadium, das ein Mehrfaches der im Landeshaushalt für 1992 zur Verfügung gestellten Mittel (5 Mio. ) erfordern wird. Zu den Erfordernissen aus den in der Naturschutzgesetz-Novelle 1992 vorgesehenen Vertragsnaturschutz kommen die Kosten für die Biotopkartierung, die nach einer Ausschußentschließung innerhalb von fünf Jahren vollendet sein soll. Aus all dem folgt, daß besonders in den nächsten Jahren ein enormer Finanzierungsbedarf besteht, zu dessen Deckung auch die Zapfsäulenabgabe notwendig ist, die gerade in den ersten Jahren ihrer Geltung höhere Erträgnisse erwarten läßt.' (AB, 274 Blg.LT, 6. Sess., 10. GP, Hervorhebung ho. vorgenommen.)

Daraus ergibt sich, daß der Wille des Salzburger Landtages bei Erlassung des Gesetzes in erster Linie auf die Erschließung einer neuen Einnahmequelle des Landes Salzburg gerichtet war. (Zur Bedeutung von Gesetzesmaterialien für die Interpretation, siehe das jüngst ergangene VfGH Erk. 7.12.1994, G101-153/94-14.) Wie im Ausschußbericht ausführlich dargetan, bestanden sogar sehr konkrete Vorstellungen, wofür die zu erwartenden Einnahmen verwendet werden sollen. Zweck des Zapfsäulenabgabegesetzes war keineswegs, eine Regelung einer Gewerbeangelegenheit zu treffen. Der Salzburger Landesgesetzgeber war sich zwar bewußt, daß mit dem Anknüpfen des Abgabetatbestandes an Anlagen, die keine technischen Einrichtungen zur Unterbindung der Verdampfung von Kraftstoff beim Betanken von Kraftfahrzeugen ohne Entstehen anderer Emissionen aufweisen, ein gewisser Lenkungseffekt verbunden sein wird, der umweltpolitisch als wünschenswert angesehen wurde. Das eventuelle Umrüsten auf solche Einrichtungen wurde vom Landesgesetzgeber aber nur als ein Nebeneffekt des Abgabengesetzes angesehen.

b) Daß bei Erlassung des Zapfsäulenabgabegesetzes eindeutig der fiskalische Zweck, der das Wesen eines Abgabengesetzes ausmacht (zum Abgabenbegriff s. Pkt. 2.1.1), im Vordergrund stand, wird schließlich durch die Aufhebung des Gesetzes bestätigt, die teils durch die Erschließung anderer Steuererträge für das Land, teils durch den Wegfall bzw. die Minderung der Einnahmenerwartung aus der Abgabe begründet war:

Mit Gesetz vom 20. Oktober 1993, LGBl. Nr. 142, wurde das Zapfsäulenabgabegesetz mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1994 aufgehoben. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Mineralölsteuer durch das Gesetz BGBl. Nr. 818/1993 angehoben, woraus für das Land auch auf Grund der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes durch das Gesetz BGBl. Nr. 959/1993 Einnahmen in der Höhe von 80 Mio. S erwartet wurden, welche für jene Zwecke verwendet werden können, die Anlaß der Erhebung der Zapfsäulenabgabe gewesen sind. Weiter war zwischenzeitlich die Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über die Ausstattung von Tankstellen mit Gaspendelleitungen, BGBl. Nr. 793/1992, erlassen worden, durch die mit Wirkung vom 1. Jänner 1993 bundesweit die Umrüstung der Tankstellen auf Gaspendelleitungen bis spätestens Ende 1997 bzw. für bestimmte Tankstellen bis spätestens Ende 1994 vorgeschrieben worden ist. Dadurch wurde auch die Effektivität des Zapfsäulenabgabegesetzes eingeschränkt. Es war also zu erwarten,-daß längerfristig gesehen die Einnahmen aus der Zapfsäulenabgabe zurückgehen werden. Diese beiden Gründe führten zur Aufhebung des Zapfsäulenabgabegesetzes (s. den im Einleitungsbeschluß des Gerichtshofes zitierten Ausschußbericht 57, Blg.LT, 6. Sess. 10. GP).

Insgesamt gesehen war die Zapfsäulenabgabe für das Land Salzburg von beträchtlicher fiskalischer Bedeutung und wurde die primäre Zielsetzung der Einnahmenbeschaffung erreicht: Für das Jahr 1992 (Inkrafttreten des Gesetzes: 1. August 1992) wurden 6.911.468,86 S und für das Jahr 1993 wurden 14.189.819,45 S an Zapfsäulenabgabe von den Abgabepflichtigen im Wege der Selbstbemessung erklärt bzw. bescheidmäßig vorgeschrieben. Auch daraus ergibt sich, daß der Lenkungseffekt nicht derart intensiv gewesen sein kann, daß er die Abgabepflichtigen zum Umrüsten auf Gaspendelleitungen gezwungen hätte (zum Lenkungseffekt s. weiter 2.2.2.)

2.2.2. Wirkung des Abgabengesetzes:

Wie sich schon aus der vorangegangenen Darstellung der Rechtsprechung und Lehre ergibt, wird nicht verkannt, daß es bei der Beurteilung der Frage, ob ein Mißbrauch der Abgabenform vorliegt, nicht nur auf den Zweck des Gesetzes ankommt, sondern auch auf die Wirkung der Vorschreibung der Abgabe. Die entscheidende Frage ist, ob die Erhebung der Zapfsäulenabgabe den Eigentümer der Anlage praktisch in allen Fällen zwingt, die Anlage mit technischen Einrichtungen auszustatten, die die Verdampfung von Kraftstoff beim Betanken von Kraftfahrzeugen ohne Entstehung anderer Emissionen unterbinden, wie Gaspendelleitungen. Für die Beantwortung dieser Frage ist mit Ruppe, aa0, 89 oben und VfSlg. 10403 das 'finanzielle Gewicht der Zusatzbelastung oder Entlastung', also die Abgabenhöhe im Vergleich zur wirtschaftlichen Belastung, die durch ein im Sinn der Lenkung liegendes Verhalten bewirkt wird, ausschlaggebend.

a) Die Zapfsäulenabgabe beträgt nach §2 des Gesetzes jährlich 20.000 S je Abgabestelle an einer Zapfsäule. Eine dem aktuellen Standard gerecht werdende Zapfsäule weist beidseitig je vier Zapfhähne auf, von denen je drei der Benzinabfüllung (normal, super, superplus) dienen. Im Sinne des Zapfsäulenabgabegesetzes liegen aber nur zwei Abgabestellen vor, weil die jeweils vier Zapfhähne nicht gleichzeitig, sondern jeweils nur einzeln benützt werden können. An Abgabenentrichtung fielen also jährlich 40.000

S für diese Durchschnittszapfsäule an. Die Umrüstungskosten je Zapfhahn für die technischen Erfordernisse einer Gasrückführung betragen ca. 25.000 S. Bezogen auf eine aus drei Benzinzapfhähnen bestehende Zapfsäule ergeben

sich daher 75.000 S Umrüstungskosten. Zu diesen Kosten kommen je nach Entfernung des Tanks von den Zapfsäulen variierende Kosten für die Verlegung der notwendigen Rohrleitungen. Nach dem alten Verfahren (offene Bauweise) fallen für eine durchschnittliche Tankstelle in etwa 25.000 S Leitungskosten und 100.000 S für die Bauarbeiten an. Nach dem neuen Verfahren (geschlossene Bauweise, d.h. die Erde braucht nicht aufgerissen zu werden) ist wegen des aufwendigeren Materials mit ca. 130,000 S zu rechnen. In diese Betrachtungsweise sind nun steuerrechtliche Aspekte einzubeziehen: Zunächst ist zu beachten, daß die Abgabenentrichtung ertragsmindernd berücksichtigt wird. Weiters können die Umrüstungskosten der Zapfsäule abgeschrieben werden. Bei Annahme des üblichen Abschreibungszeitraumes von fünf Jahren errechnen sich 15.000 S p.a. Für die Leitungskosten und Kosten für die Bauarbeiten wird ein Abschreibungszeitraum von 20 Jahren angenommen. Dies ergibt etwa 6.250 S und 6.500 S je Tankstelle bzw. unter Zugrundelegung von acht Zapfstellen (= vier Zapfsäulen oder 32 Schläuche) rund 780 S bis 810 S je Zapfstelle und Jahr. So errechnet sich also eine Abschreibung von 15.780 S bis 15.810 S je Zapfstelle. Unter Einbeziehung der ertragsmindernden steuerrechtlichen Berücksichtigung der Abgabenentrichtung und weiterer Kosten, die durch ständiges Service und laufende Reparaturen bedingt durch die technischen Anforderungen mit Gegendruck- bzw. Volumensstrommessung mit einzuhaltenden geringen Toleranzgrenzen entstehen, relativiert sich ein allfälliger Lenkungseffekt also sehr. Es ist offenkundig, daß nicht davon gesprochen werden kann, daß durch das Zapfsäulenabgabegesetz ein Zwang zum Umrüsten auf Gaspendelleitungen ausgeübt würde (worden wäre). Das 'finanzielle Gewicht der Zusatzbelastung oder Entlastung' (s. Ruppe, aa0, 89 oben) ist mit Sicherheit kein solches, das dem hoheitlichen Gebot, auf Gaspendelleitungen umzurüsten, gleichkäme.

Dies wird durch einen Vergleich mit dem Wiener Wohnungsabgabegesetz, das einen Mißbrauch der Abgabeform darstellte, umso deutlicher: Anders als beim Wiener Wohnungsabgabegesetz ist die Absicht des Gesetzgebers nicht von vorneherein auf eine Lenkungsmaßnahme gerichtet (s. 2.2.1), sondern stand die Einnahmenbeschaffung im Vordergrund. Anders als beim Wiener Wohnungsabgabegesetz wird kein Zwang ausgeübt, die Abgabepflicht zu vermeiden: Beim Wiener Wohnungsabgabegesetz war die wirtschaftliche Belastung von ganz anderer Intensität. Das Leerstehenlassen von Wohnungen bewirkte einerseits ein Nichterhalten eines Mietzinses und andererseits zusätzlich eine Belastung durch eine enorm hohe Abgabe. Dem Wohnungseigentümer blieb gar keine Wahlmöglichkeit, er mußte entweder die Wohnung vermieten oder die Vergabe der Wohnung der Stadt Wien einräumen. Es war offenkundig, daß der Wohnungseigentümer wirtschaftlich gesehen nur im Nachteil ist, wenn er die Wohnung leer stehen läßt. Ihm blieb nicht der geringste Abwägungsspielraum. Beim Zapfsäulenabgabegesetz bleibt dem Anlageneigentümer eine echte Wahlmöglichkeit: Entweder entrichtet er die Abgabe oder er rüstet auf Gaspendelleitungen um. Es ist keinesfalls offenkundig, daß das Umrüsten auf Gaspendelleitungen wesentlich günstiger käme als die Entrichtung der Abgabe. Und wenn auch unter Heranziehung aller wirtschaftlichen Gesichtspunkte das Umrüsten geringfügig günstiger käme als die Entrichtung der Abgabe, so ist das eben ein geringer Lenkungseffekt, der aber nicht als Übergriff in eine fremde Materie gewertet werden kann.

b) Die Wirkung der Zapfsäulenabgabe ist auch nach Inkrafttreten der Verordnung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten über die Ausstattung von Tankstellen mit Gaspendelleitungen, BGBl. Nr. 493/1992, nicht als Übergriff in eine fremde Materie zu beurteilen:

Auf Grund der Bundesregelung werden die Anlagenbetreiber verpflichtet, auf Gaspendelleitungen umzurüsten. Nach §4 der Verordnung sind bereits genehmigte Tankstellen spätestens bis fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung, also bis Ende 1997, wenn sie aber einen jährlichen Umsatz an Kraftstoffen von mehr als einer Million Liter aufweisen, spätestens aber zwei Jahre nach Inkrafttreten, also bis Ende 1994, umzurüsten.

Dies verleitet nun bloß vordergründig zur Annahme, die Anlageneigentümer wären nun aus wirtschaftlichen Gründen, um sich wenigstens die Entrichtung der Abgabe zu ersparen, dazu geneigt sofort umzurüsten, weil sie auf Grund der Bundesregelung jedenfalls bis zu einem bestimmten Zeitpunkt umrüsten müßten. Zunächst gelten wirtschaftlich gesehen die Ausführungen unter Pkt. a. Unter Einbeziehung dieser wirtschaftlichen Gesichtspunkte kann keinesfalls eine generelle Aussage getroffen werden, ob das sofortige Umrüsten für den Betroffenen wirtschaftlich gesehen wesentlich günstiger ist als ein späteres Umrüsten. Dies kann sicher nur im Einzelfall beurteilt werden. Dies wird von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation des Einzelnen abhängen und würde wohl jeweils eines Gutachtens bedürfen, das alle wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Aspekte im Einzelfall einbezieht.

c) Daß tatsächlich mit dem Zapfsäulenabgabegesetz auch im Zusammenwirken mit der Bundesregelung kein Zwang zur Ausstattung der Tankstellen mit Gaspendelleitungen ausgeübt wurde, läßt sich dadurch beweisen, daß im

Bundesland Salzburg jedenfalls weder im Jahr 1993 noch bis heute prozentuell gesehen und gemessen an der zeitlich differenzierten Umrüstungspflicht für bestimmte Tankstellen nach §4 der Bundesregelung mehr Tankstellen als in anderen Bundesländern, in denen keine Zapfsäulenabgabe erhoben wird, mit Gaspendelleitungen ausgestattet wurden:

Es gibt im Bundesland Salzburg ca. 240 Tankstellen. Wie durch Ermittlungen der Gewerbebehörde bekannt ist, waren bis Ende 1993 im Bundesland Salzburg lediglich 32 Tankstellen mit Gaspendelleitungen ausgestattet. Bis jetzt (Anfang 1995) sind nicht mehr als 44 Tankstellen mit Gaspendelleitungen ausgestattet. Dabei ist zu bedenken, daß auf Grund der Verordnung des Bundes bestimmte Tankstellen bis Ende 1994 umrüsten mußten.

Damit stehen auch die vorgeschriebenen Abgabenbeträge (für 1992: ca. 6,9 Mio. S, für 1993: ca. 14,1 Mio. S, s. 2.2.1.) in Einklang.

Das Zapfsäulenabgabegesetz hat also in seinem Geltungszeitraum (l. August 1992 bis 31. Dezember 1993) keinen Übergriff in eine fremde Materie bewirkt. Bei diesem Gesetz hat es sich ausschließlich um ein Abgabengesetz und nicht um eine Regelung einer fremden Materie gehandelt. Schließlich wurde jegliches Hineinwirken in eine fremde Materie durch die Aufhebung des Gesetzes mit Wirkung vom 1.1.1994 abgeschnitten.

2.2.3. Lenkung und Berücksichtigung von 'fremden' Interessen:

Wie Raschauer bemerkt (s. Pkt. 2.1.2.c) wurden in der Rechtsprechung bisher bei der Prüfung der Frage, ob ein Mißbrauch der Abgabeform vorliegt, das Berücksichtigungsprinzip und die Gesichtspunktetheorie außer Acht gelassen. Mit dem Anknüpfen an Sachverhalte, die vom Bund zu regeln sind, werden 'fremde' Interessen mitberücksichtigt. Im konkreten Fall handelt es sich, von der Zielsetzung her betrachtet, um Interessen der Luftreinhaltung. Der Landesgesetzgeber nimmt mit dem Anknüpfen des Abgabetatbestandes im §2 des Zapfsäulenabgabegesetzes auf das Interesse der Luftreinhaltung, das primär vom Bund wahrzunehmen ist, Bedacht. Im Sinn der Rechtsprechung zum Berücksichtigungsprinzip kann dabei nicht davon gesprochen werden, daß ausschließlich auf kompetenzfremde Gesichtspunkte abgestellt worden wäre, sondern wurde der Lenkungseffekt, der einem Abgabengesetz ja immanent ist, eben an einem kompetenzfremden Interesse angesetzt, ohne daß es zu einer Regelung der fremden Materie selbst gekommen wäre. Die Judikatur zum Berücksichtigungsprinzip kann bei einem Abgabengesetz nicht in der vollen Schärfe angewendet werden (vgl. Raschauer aa0 S. 227).

2.2.4. Die bisherige Rechtsprechung und die von Ruppe geprägte Lehre zum Mißbrauch der Abgabeform wird schließlich ganz allgemein föderalistisch für bedenklich gehalten: Auf Grund des Übergewichtes von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes scheint Mißbrauch der Abgabeform und Übergriff in fremde Kompetenzbereiche vorwiegend bei Landesabgaben eine Rolle zu spielen. Zwar dürfen beide Abgabengesetzgeber - Bund und Länder - neben fiskalischen Zwecken auch wirtschaftspolitische Zwecke verfolgen, doch in wirksamer Weise offenbar nur in Angelegenheiten, in denen ihnen auch die Materiengesetzgebung zukommt. Dadurch kommt es zu einer zusätzlichen Beschränkung der Abgabenhoheit der Länder und damit zu einer Verstärkung des Ungleichgewichts der Verteilung der Besteuerungsrechte zu Lasten der Länder."

Die Salzburger Landesregierung stellte den Antrag auszusprechen, daß die in Prüfung gezogene Bestimmung nicht verfassungswidrig war, hilfsweise, daß die in Prüfung gezogene Bestimmung erst nach Inkrafttreten der Verordnung BGBl. 793/1992 verfassungswidrig war.

6. Die Beschwerdeführer des dem Prüfungsbeschluß zugrundeliegenden Beschwerdeverfahrens nahmen hiezu wie folgt Stellung:

"1. Der Hinweis der Salzburger Landesregierung, daß die Zuständigkeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabenwesens nach Art13 B-VG nicht der allgemeinen Kompetenzverteilung des B-VG unterliege, ist insoweit irreführend, da hier nicht ein Verstoß gegen die Kompetenzbestimmungen des F-VG 1948 durch ein Gesetz zur Debatte steht, das unstreitig als reines Abgabengesetzes zu qualifizieren ist, sondern eben die Frage, ob es sich beim Salzburger Gesetz über die Einhebung einer Zapfsäulenabgabe überhaupt um ein solches echtes Abgabengesetz handelt oder um eine Lenkungsmaßnahme, die 'nur rechtstechnisch in das Kleid einer Abgabennorm geschlüpft' ist.

2. Beim Hinweis der Salzburger Landesregierung auf Raschauer, Abgabenbegriff und Rechtsformenmißbrauch, in FS Stoll (1990, 229), handelt es sich insoweit um ein Fehlzitat, weil auf Seite 229 in der Festschrift Stoll bereits der Beitrag Tipkes beginnt. Gemeint ist offenkundig eine Fundstelle auf Seite 227 (in der unteren Hälfte der Seite), wozu aber die

von der Äußerung der Salzburger Landesregierung nicht erwähnte Ausgangsposition Raschauers (aa0, 225, oben) in Erinnerung zu rufen ist:

'Sofern ein Abgabengesetzgeber Regelungen erläßt, die in den kompetenzrechtlichen Verantwortungsbereich einer gegenbeteiligten Gebietskörperschaft einwirken, liegt freilich der Verdacht eines Mißbrauchs in der Form eines AbgG zur Regelung einer dem betreffenden Gesetzgeber offenstehenden Sachmaterie nahe.'

Daß dem Salzburger Landesgesetzgeber weder die Kompetenz zur Regelung einer Angelegenheit des Gewerbes und der Industrie (Art10 Abs1 Z8 B-VG) noch eine Kompetenz zur Regelung der 'Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen' (Art10 Abs1 Z12 B-VG) zusteht, ist unbestritten.

3. Mit Nachdruck wird von uns die Behauptung der Salzburger Landesregierung (Äußerung Seite 6) bestritten, der Wille des Salzburger Landtags bei Erlassung des Gesetzes sei 'in erster Linie' auf die Erschließung einer neuen Einnahmequelle des Landes Salzburg gerichtet gewesen.

...

Zum Salzburger ZapfsäulenabgabeG LBGl. 1952/51 gibt es nämlich im engeren Wortsinn gar keine Gesetzesmaterialien, da die Materie ursprünglich gemeinsam mit der Salzburger Stromerzeugungsabgabe und der Salzburger Mautstraßenerhaltungsabgabe im Salzburger UmweltfondsG geregelt werden sollte. Letztlich wurde aber - dem Vernehmen nach deshalb, weil teilweise ein Einspruch der Bundesregierung gem. Art89 Abs2 B-VG befürchtet wurde - für die Zapfsäulenabgabe ein eigenes Gesetz (unter - weitestgehend wortgetreuer - Übernahme der bereits vorgesehenen Bestimmungen in dieses) abgespaltet und im Landesgesetzblatt des Jahres 1992 unter Nr. 51 kundgemacht, während das Salzburger Umweltfondsgesetz ohne Regelung über die Zapfsäulenabgabe beschlossen wurde und eben dort unter der Nr. 50 kundgemacht wurde. In den Erläuterungen zum Entwurf des ursprünglichen (auch die Zapfsäulenabgabe enthaltenden, umfassenden) Salzburger Umweltfondsgesetzes finden sich nun die wahren und wie wir meinen für die Kernfrage des vorliegenden Normenkontrollverfahrens entscheidenden Formulierungen hinsichtlich der Absicht des historischen Gesetzgebers, insbesondere auch des Willens des Salzburger Landtags, dem diese Materialien vorlagen (Seiten 8, 9, lo und 11).

'... damit wird der Grundgedanke verfolgt, unter verstärkter Zuhilfenahme öffentlicher Mittel wesentliche Fortschritte auf dem Gebiet des Umweltschutzes (in einem weitverstandenen Sinn) zu erreichen. ...

Mit der dritten Abgabe, der Zapfsäulenabgabe, wird vor allem die umweltpolitische Zielsetzung verfolgt, die beschleunigte Einführung des Gaspendelverfahrens zur Vermeidung von Kohlenwasserstoff-Emissionen beim Betankungsvorgang von Kraftfahrzeugen oder anderer geeigneter Verfahren zu erreichen. Diese Verbindungen tragen unter Sonneneinstrahlung zur Bildung des bodennahen, für den Menschen und die Pflanzen schädlichen Ozons bei. Die Abgabe soll Anreiz zur Vermeidung von Umweltbelastungen bieten und stellt somit eine Umweltabgabe im Sinn einer Umweltlenkungsabgabe dar ...

Die Zapfsäulenabgabe stellt auf den Bestand und die Zahl von Zapfsäulen zur Abgabe von Treibstoffen für Kraftfahrzeuge ab, nicht auf die Abgabemenge, den daraus erzielten Umsatz oder Gewinn.

Die Einnahmen aus der Zapfsäulenabgabe werden im ersten Jahr mit rund 2o - 22 Mio S angenommen und müßten nach den Zielsetzungen dieser Abgabe dann rasch abnehmen.

... Bei (Zapfsäulen zur Abgabe von Treibstoff für Ottomotoren) ist die Emission an Kohlenwasserstoffen erheblich stärker als bei Dieselkraftstoff; außerdem mangelt es bei Zapfsäulen für Dieselkraftstoff noch an einem ausgereiften technischen Verfahren zur Vermeidung dieser Emissionen, so daß auch gewerbebehördlich diesbezüglich noch keine Vorschreibungen erfolgen. Über die Erweiterung der Abgabe auf diesen Bereich wird zur gegebenen Zeit zu entscheiden sein.'

Mit der Zapfsäulenabgabe wird also

'vor allem die umweltpolitische Zielsetzung verfolgt, die beschleunigte(!) Einführung des Gaspendelverfahrens zur Vermeidung von Kohlenwasserstoffemissionen beim Betankungsvorgang von Kraftfahrzeugen oder anderer geeigneter Verfahren zu erreichen ... Die Abgabe soll Anreiz zur Vermeidung von Umweltbelastungen bieten und stellt damit eine Umweltabgabe im Sinn einer Umweltlenkungsabgabe dar.'

...

Den Ausführungen in der Äußerung der Salzburger Landesregierung auf Seite 6, das eventuelle Umrüsten auf solche Einrichtungen sei vom Landesgesetzgeber 'aber nur als ein Nebeneffekt des Abgabengesetzes angesehen' worden, halten wir die Formulierung im Entwurf entgegen, daß mit der Zapfsäulenabgabe 'vor allem die umweltpolitische Zielsetzung verfolgt (wird), die beschleunigte Einführung des Gaspendelverfahrens zu erreichen'.

Nach den Regeln der deutschen Sprache wird ein Nebeneffekt nicht mit der Formulierung bezeichnet, daß die Abgabe 'vor allem(!)' die umweltpolitische Zielsetzung verfolgt. Die wahre Absicht hat der Salzburger Landesgesetzgeber durch die von uns getätigten Zitate offengelegt.

Gesondert sei in Erinnerung gerufen, daß es dem Salzburger Landesgesetzgeber sogar um die beschleunigte(!!!) Einführung des Gaspendelverfahrens ging, als er bei laufendem Begutachtungsverfahren zur Verordnung des BMWA, die letztlich im BGBl. unter 1992/793 kundgemacht wurde, das Salzburger ZapfsäulenabgabeG LGBl. 1992/51 erließ (das dann auch fünf Monate früher in Kraft trat).

Gerade diese Beschleunigungsabsicht legt den mißbräuchlichen Eingriff in die Kompetenz der 'gegenbeteiligten Gebietskörperschaft' offen. Der Salzburger Landesgesetzgeber hat auf die Zahl der Zapfsäulen abgestellt, nicht etwa auf die Abgabemenge, den daraus erzielten Umsatz oder Gewinn.

4. Wie wenig die Erzielung von Einnahmen - entgegen der nunmehrigen Äußerung der Salzburger Landesregierung - der primäre (dh ausschlaggebende) Wille des Salzburger Landtags bei der Beschlußfassung über die Einführung des Gesetzes gewesen war, erweist auch der Umstand, daß sich in den von uns dem VfGH vorgelegten Materialien auch der Satz befindet:

'Die Einnahmen aus der Zapfsäulenabgabe werden im ersten Jahr mit rund 20 bis 22 Mio S angenommen und müßten nach den Zielsetzungen dieser Abgabe dann rasch abnehmen.

Es lag also kein 'überraschender' oder gar 'unerwarteter' Effekt vor, der anläßlich der Aufhebung des Gesetzes eine besondere - hier entscheidungsrelevante - Rolle gespielt hätte! Auch die diesbezüglichen Materialien müssen letztlich zubilligen, daß 'zu erwarten stand' (ON 3, Seite 7, Mitte), daß 'die Einnahmen an der Zapfsäulenabgabe zurückgehen' werden. Dieser Einnahmerückgang erfolgt aber ausschließlich - siehe die oben zitierte Belegstelle - entsprechend der 'Zielsetzungen dieser Abgabe', womit die 'primäre Zielsetzung' (vgl. die idente Wortwahl des Hauptwortes in ON 3, Seite 7) eindeutig in der Lenkungsmaßnahme und nicht wie nun ON 3 vorzugeben versucht in der 'Einnahmenbeschaffung' lag! Dazu hätte sich wahrlich besser eine Bezugnahme auf die Abgabemenge geeignet.

5. Eben unter diesem Blickwinkel dürfte es dem Salzburger Landesgesetzgeber dann auch leicht gefallen sein, das ZapfsäulenabgabeG mit Gesetz vom 20.10,1993, LGBl. 142, aufzuheben (ergänzend sei dazu festgehalten, daß der Beschluß des Salzburger Landtags auch ausspricht, daß das Gesetz 'auf Abgabetatbestände vor dem 1. Jänner 1994 weiterhin anwendbar' bleibt).

In aller Bescheidenheit meinen wir, daß für Inhalt des 'Aufhebungsgesetzes' und für die Art und Weise der Beschlußfassung (im Wege eines Dringlichkeitsantrags) auch unsere VfGH-Beschwerde und der Umstand von Bedeutung war, daß eine entsprechende Anzahl von Mitstreitern gleichfalls den VfGH angerufen und dieser das Vorverfahren eingeleitet hatte. Zuvor hatte die Handelskammer Salzburg bereits in einer Resolution die Aufhebung des Gesetzes gefordert und auf das logische Versiegen der Einnahmequelle verwiesen (./2). Zudem war ein gleichartiger Gesetzesentwurf dem Wiener Landtag (vgl. Beilage Nr 3/93 zu PrZ 186/93) vorgelegen, dieser jedoch am Tag der Behandlung (5.2.1993) von den Antragstellern zurückgezogen worden, da man in Wien erkannt hat, daß er aus eben diesen Gründen, die wir in unserer Beschwerde dem VfGH vorgetragen haben und die auch vom VfGH in seinem Einleitungsbeschluß näher umschrieben wurden, verfassungswidrig ist.

6. Wir wollen es nicht verabsäumen, den von uns erwähnten und zitierten Entwurf des Salzburger Umweltfondsgesetzes (Beilage ./l) dem VfGH vorzulegen, umso mehr als wir die Beanstandung wiederholen müssen, daß er in der Äußerung der Salzburger Landesregierung zur Gänze unter den Tisch fällt. Wir verweisen insbesondere auf Seite 5 des Entwurfs, woraus sich ergibt, daß der dort vorgesehene 4. Abschnitt praktisch wörtlich ident ist mit dem später Gesetz gewordenen Text des Salzburger Zapfsäulengesetzes, insbesondere, daß die Höhe der Zapfsäulenabgabe mit 'jährlich S 20.000,-- je Zapfsäule' gleichgeblieben ist.

Es geht nicht an, die 'Begründung' für eine (im Vergleich von Entwurf und endgültigem Gesetzestext) inhaltlich völlig gleichbleibende (geplante) Norm einfach auszuwechseln. Die wahren Absichten des Gesetzgebers gibt der Entwurf (siehe Beilage) wieder.

...

7. Die von der Landesregierung angestellte Rechnung ist in sich widersprüchlich: Unter Annahme von durchschnittlichen Umrüstungskosten von S 75.ooo.-- pro Zapfsäule (= 2 Abgabestellen) gelangt die Landesregierung unter Zugrundelegung eines Abschreibungszeitraumes von 5 Jahren auf eine jährliche Abschreibung pro Zapfsäule in Höhe von S 15.ooo.--. Unter Einbeziehung der auf einen Zeitraum von 2o Jahren bezogenen Abschreibung der Leitungskosten von rund S 78o.-- p.a. gelangt die Landesregierung so zu einer jährlichen Abschreibung von

S 15.78o.-- je Zapfstelle. Die Landesregierung übersieht hiebei aber, daß - wie sie selbst zuvor ausgeführt hat - jeder Zapfsäule zwei Zapfstellen zuzuordnen sind. Auf jede einzelne Zapfstelle entfällt daher eine Abschreibung in der Höhe des bloß halben Betrages pro Zapfsäule, das sind ca S 7.89o.--. Der Vergleich, den die Landesregierung mit Abschreibungskosten von knapp

S 16.ooo.-- gegenüber der steuerlichen Belastung von mehr als

S 2o.ooo.-- anstellt, ist daher falsch; in Wahrheit muß vielmehr ein Abschreibungsbetrag in Höhe von ca S 7.9oo.-- p.a. mit der steuerlichen Belastung in Höhe von S 2o.ooo.-- p.a. verglichen werden, was verdeutlicht, daß der Lenkungseffekt der Zapfsäulenabgabe erheblich größer ist, als es die Landesregierung darzustellen versucht.

Bei einer durchschnittlichen Tankstelle ist die Gaspendelinvestition deutlich geringer als bei einer Tankstelle modernsten Standards. Denn um jene zwei Stellplätze, die jeder Zapfsäule zuzuordnen sind, mit Gaspendeleinrichtungen auszustatten, genügt bei einer durchschnittlichen Tankstelle, die mit Zapfsäulen herkömmlichen Typs ausgerüstet ist, die Ausstattung von zwei Zapfhähnen mit Gaspendeleinrichtungen. Eine Zapfsäule modernsten Standards verfügt indessen über insgesamt 6 Benzinzapfstellen und erfordert daher den dreifachen Investitionsaufwand. Bedingt durch den deutlich höheren Abschreibungszeitraum von 2o Jahren für die Sammelleitung wird das Verhältnis der auf jeden Stellplatz entfallenden jährlichen Abschreibung von 1:3 nur unwesentlich beeinflußt.

Ausgehend von einer durchschnittlichen Tankstelle, die nicht mit Zapfsäulen neuester Bauart bestückt ist, ist daher eine jährliche Abschreibung von S 6.ooo.-- pro Stellplatz mit der jährlichen steuerlichen Belastung von S 2o.ooo.-- zu vergleichen, was verdeutlicht, daß der durch die Zapfsäulenabgabe bedingte Lenkungseffekt ein recht erheblicher ist bzw gewesen wäre.

8. Die Aussage der Salzburger Landesregierung, daß bis heute prozentuell gesehen im Bundesland Salzburg nicht mehr umgerüstet wurde als in anderen Bundesländern, in denen keine derartige gesetzliche Regelung besteht, muß als nicht verifizierbare Behauptung hingestellt werden, da weder die Landesregierung mit diesbezüglichem Zahlenmaterial aufwarten kann noch die Wirtschaftskammer.

Unter dem Druck der Zapfsäulenabgabe wäre in Salzburg sogar noch mehr (noch schneller) umgerüstet worden, wenn nicht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes keinerlei detaillierte Vorschriften über die technischen Details vorhanden gewesen wären, was damit eine Entscheidung für ein bestimmtes System unmöglich machte und weswegen zudem die diesbezüglichen Anbieter sogar kurzfristig nicht in der Lage waren, sämtliche Umrüstungswünsche zu befriedigen. Der von der Salzburger Landesregierung als nicht vorliegend behauptete 'Zwang' sorgte sogar dafür, daß Salzburgs Betriebe gezwungen waren, umzurüsten, ohne detaillierte technische Standards zu kennen. Zudem war man 'gezwungen', im Vergleich zu anderen Bundesländern die diesbezüglichen Kosten früher auf sich zu nehmen und damit einer Wettbewerbsverzerrung zu unterliegen.

Falsch ist jedenfalls laut Auskunft der ÖMV die Behauptung in der Äußerung der Salzburger Landesregierung auf Seite 11, daß bis Ende 1993 in Salzburg lediglich 32 und bis Anfang 1995 nicht mehr als 44 Tankstellen mit Gaspendelleitungen ausgerüstet gewesen wären.

Von 164 Tankstellen im Bereich des Fachverbandes waren Ende 1994/Anfang 1995 bereits lo4 umgerüstet, im Bereich der vom Handel belieferten Tankstellen von 3 Tankstellen 2, in Summe also jedenfalls lo6 (von gezählten 167) Tankstellen.

Hochgerechnet ergibt das von ca 24o Tankstellen insgesamt im Land Salzburg umgerüstete rund 15o bis 16o Tankstellen (2/3) sicherlich aber weit mehr als 5o %.

Die Ermittlung via Gewerbebehörde, auf die sich die Salzburger Landesregierung (ausschließlich) beruft, ist offenkundig eine unzulängliche Informationsquelle, zumal ja keine wie immer geartete Gewähr für eine vollständige Meldung an die Gewerbebehörde gegeben ist."

7. Darauf erstattete die Salzburger Landesregierung eine Replik in der sie unter anderem darlegte, daß es zum ZapfsäulenabgabeG einen Ausschußbericht gäbe, der der Beschlußfassung der Salzburger Landesregierung zugrunde lag. Nur dessen Aussage könne Aufschluß darüber geben, ob die primäre Zielsetzung des Gesetzgebers in der Einnahmenbeschaffung oder in einer Lenkungsmaßnahme bestand. Mag auch die Regelung über die Erhebung einer Zapfsäulenabgabe in einem Gesetzesentwurf über die Errichtung eines Salzburger Umweltfonds enthalten gewesen sein, aus dessen Erläuternden Bemerkungen die Beschwerdeführer ihre Ausführungen entnommen haben, so sei dies für die Ermittlung des wahren Willens des Gesetzgebers völlig bedeutungslos, da der Beschlußfassung des Landtages nicht jener Gesetzesentwurf zugrunde lag, sondern der Ausschußbericht aus dem die Absicht des Gesetzgebers mit der primären Zielsetzung der Einnahmenbeschaffung klar hervorgehe. Daraus sei zu schließen, daß der seinerzeitige (nicht beschlossene) Gesetzesentwurf einschließlich dessen Erläuterungen nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprach.

Regelungen über die Zapfsäulenabgabe seien auch noch in der RV zum Salzburger UmweltfondsG enthalten gewesen, dessen allgemeine Erläuterungen in den Ausführungen darlegen, daß "ganz allgemein Geld für den mit dem Gesetzesvorhaben einzurichtenden Umweltfonds geschaffen werden sollte". Ein möglicherweise eintretender Lenkungseffekt durch Erhebung der Zapfsäulenabgabe "diene auch einem umweltpolitischen Ziel".

Die Bestimmungen über die Erhebung der Zapfsäulenabgabe seien letztlich aus dem Gesetzesvorschlag über die Errichtung eines Salzburger Umweltfonds herausgenommen worden. Die Erträgnisse aus der Zapfsäulenabgabe sollten zwar weiterhin den Umweltfonds speisen, aber - so wie im Ausschußbericht angeführt - für ganz bestimmte Zwecke verwendet werden.

Die Salzburger Landesregierung spricht sich weiters gegen das Beweisanbot der Beschwerdeführer im Anlaßverfahren zur Einvernahme der Landesregierungsmitglieder als unzulässig bzw. nicht zielführend aus.

8. Über Aufforderung des Verfassungsgerichtshofes teilten die Beschwerdeführer im Anlaßverfahren mit, was sie unter den von ihnen jeweils erwähnten Typen von Zapfsäulen verstehen und welche Kosten mit deren Umrüstung verbunden seien. Im übrigen legten sie ihren Standpunkt nochmals dar.

Die Salzburger Landesregierung erstattete ebenfalls eine Äußerung, auf die die Beschwerdeführer replizierten.

9. Das ZapfsäulenabgabeG wurde mittlerweile mit Gesetz von 20. Oktober 1993, LGBl. für das Land Salzburg Nr. 142, aufgehoben.

I I . 1. Im Verfahren ist nichts hervorgekommen, was gegen die Richtigkeit der vorläufigen Annahme des Einleitungsbeschlusses spricht, daß der in Prüfung gezogenen Regelung des §1 ZapfsäulenabgabeG Präjudizialität iS des Art140 Abs1 B-VG zukommt. Da auch die sonstigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, ist das von Amts wegen eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren zulässig.

2. Der Verfassungsgerichtshof hatte in seinem Einleitungsbeschluß das Bedenken, daß es sich beim ZapfsäulenabgabeG nicht um ein Abgabengesetz, sondern in Wahrheit um die Regelung einer Angelegenheit des Art10 Abs1 Z8 B-VG ("Angelegenheit des Gewerbes und der Industrie"), allenfalls um die Regelung einer Angelegenheit des Art10 Abs1 Z12 B-VG ("Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen"), handelt, welche in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt. Dieses Bedenken trifft jedoch nicht zu.

3. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichshofes richtet sich die bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung regelmäßig nicht nach dem Zweck einer Regelung, sondern nach ihrem Gegenstand und Inhalt (VfSlg. 10403/1985 und die dort genannte Vorjudikatur). An der Einordnung einer Geldleistungsverpflichtung als Abgabe ändert daher auch der Umstand nichts, daß der Gesetzgeber neben fiskalischen Zwecken auch andere Zwecke verfolgt (vgl. VfSlg. 4466/1963, 8457/1978, 9750/1983, 10403/1985 u.a.).

Ein Mißbrauch der Abgabenform liegt dann vor, wenn die Abgabe zufolge ihrer besonderen Ausgestaltung so

umfassend in eine fremde Materie hineinwirkt, daß sie - ungeachtet ihrer Konzepierung als Abgabe - zugleich auch als Regelung dieser (fremden) Materie selbst gewertet werden muß. Die Kompetenz zur Erlassung eines Abgabengesetzes darf nicht dazu verwendet werden, die Kompetenzverteilung zu unterlaufen und Regelungen in Angelegenheiten zu treffen, die einem anderen Gesetzgeber vorbehalten sind (s. Ruppe, aO 81f, VfSlg. 10403/1985).

4. Aus der Einhebung der Zapfsäulenabgabe fließt dem Haushalt des Landes ein Ertrag zu, der jedenfalls die Maßnahme als Abgabe im Sinne der Finanzverfassung qualifiziert.

Die dem Abgabengesetzgeber dabei gezogene Grenze ist, entgegen der vorläufigen Annahme des Verfassungsgerichtshofes im Prüfungsbeschluß, im vorliegenden Fall nicht überschritten.

4.1. Die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes knüpfen daran an, daß die in Prüfung gezogene Vorschrift auch ein umweltpolitisches Ziel verfolgt. Der damit erzielte Effekt ist aber nicht einer Regelung der Materie gleichzuhalten. Das Verfahren hat nämlich gezeigt, daß je nach dem Typ der Zapfsäule und deren technischem Standard unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten für die Nachrüstung mit Gaspendelleitungen erheblich unterschiedliche Kosten anfallen können. Des weiteren ist zu bedenken, daß nicht umrüstbare Zapfsäulen (sei es, weil eine Nachrüstung technisch nicht möglich ist, oder weil dies aufgrund längeren Gebrauchs nicht mehr wirtschaftlich ist) durch solche mit Gaspendelleitungen zu ersetzen wären. In diesem Fall kann davon ausgegangen werden, daß die Kosten solcher Investitionen (umgelegt auf den Zeitraum der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer) jährlich die Abgabe erheblich übersteigen würden, sodaß bei einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise kein zwingender Anreiz zur Vornahme der Investition gegeben ist.

Ob und inwieweit tatsächlich Um- und Nachrüstungen vorgenommen werden, hängt sohin von verschiedenen Umständen ab. Es ist dem Gesetzgeber zuzugestehen, daß nicht von vornherein klar war, in welchem Umfang und in welchem Zeitpunkt Steuerpflichtige Maßnahmen zur Vermeidung der Abgabe ergreifen würden. Tatsächlich kam der Abgabe, wie aus den zugeflossenen bzw. vorgeschriebenen Beträgen ersichtlich ist, eine gewisse fiskalische Bedeutung zu.

4.2. Entscheidend für die kompetenzrechtliche Zuordnung einer Regelung ist, ob sich die Norm - systematisch gesehen - als integrierender Teil der abgabenrechtlichen Regelung erweist oder "ob sie dem betreffenden Sachbereich wesentlich näher steht und nur rechtstechnisch in das Kleid einer Abgabennorm geschlüpft ist" (Ruppe, aaO, 87). Geht man nun von einer Durchschnittsbetrachtung aus, so handelt es sich beim Zapfsäulenabg

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

© 2026 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at