

TE Vfgh Erkenntnis 1982/9/28 A3/81

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 28.09.1982

Index

30 Finanzverfassung, Finanzausgleich

30/01 Finanzverfassung

Norm

B-VG Art116 Abs3 letzter Satz

B-VG Art118 Abs2

B-VG Art118 Abs3

B-VG Art137 / Klage zw Gebietsk

F-VG 1948 §2

Leitsatz

Art137 B-VG; Klage der Stadt Krems a. d. Donau gegen den Bund auf den Ersatz von Aufwendungen, die ihr aus der Besorgung von Verwaltungsabgaben aus dem Bereich der Bundesvollziehung erwachsen sind; Klagslegitimation gegeben F-VG 1948; Inhalt der Wortfolge "ihre Aufgaben" iS des §2; der aus der Besorgung von Staatsaufgaben sich ergebende Aufwand soll von der Gebietskörperschaft, bei der er unmittelbar anfällt, in der Regel auch endgültig getragen werden

Spruch

Das Klagebegehren wird abgewiesen.

Kosten werden nicht zugesprochen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Die Stadtgemeinde Krems besorgt als Stadt mit eigenem Statut (Art116 Abs3 B-VG und §1 Abs1 Kremser Stadtrecht 1977, Nö. LGBl. 1010-3) neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch jene der Bezirksverwaltung (Art116 Abs3 letzter Satz B-VG und §1 Abs2 Kremser Stadtrecht 1977).

In Krems ist eine Bundespolizeibehörde nicht errichtet (Verordnung der BundesregierungBGBl. 690/1976). Die Organe der Stadtgemeinde Krems besorgen daher unter anderem auch die im §3 der Verordnung BGBl. 74/1946 angeführten, nach Art10 Abs1 Z7 B-VG dem Bund obliegenden Aufgaben auf dem Gebiete des öffentlichen Sicherheitswesens (Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit auch über den Umfang der örtlichen Sicherheitspolizei hinaus, Paßwesen, Meldewesen, Fremdenpolizei, Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen sowie Schießwesen, Pressewesen, Vereins- und Versammlungsangelegenheiten).

Die Stadtgemeinde Krems erhält vom Bund neben den Zuwendungen aus dem Finanzausgleich keine gesonderten Geldleistungen für diese Tätigkeit. Das Bundesministerium für Inneres hat mit Schreiben vom 16. Juni 1981 im

Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen der Stadtgemeinde mitgeteilt, daß der von ihr erhobene Kostenersatzanspruch nach der derzeitigen Rechtslage nicht anerkannt werden könne.

2. Die Stadtgemeinde Krems erhebt Klage gemäß Art137 B-VG gegen den Bund und begehrt darin den Ersatz von Aufwendungen in Höhe von

S 42.749.351,81. Zur Begründung ihres Anspruches führt die klagende Partei - auf das Wesentliche zusammengefaßt - aus:

Gemäß §2 Finanz-Verfassungsgesetz 1948, BGBl. 45 (im folgenden: F-VG 1948), tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Zwar sei im §1 Finanzausgleichsgesetz 1979, BGBl. 673/1978 (im folgenden: FAG 1979) ebenso wie in den vorangegangenen Finanzausgleichsgesetzen eine Kostenüberwälzung derart vorgesehen, daß im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder insbesondere den Aufwand für die Dienstbezüge sowie die Ruhe- und Versorgungsgenüsse der bei den Behörden der allgemeinen Verwaltung in den Ländern in Verwendung stehenden Bediensteten tragen. Diese Regelung sei aber für jene Kosten, die der Stadtgemeinde Krems aus der Besorgung der in der Klage genannten Angelegenheiten erwachsen, nicht anwendbar, denn diese Aufgaben würden auf Landesebene durch die Sicherheitsdirektion und also nicht in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen. Überdies sei Krems eine Stadt mit eigenem Statut; ihre Organe seien daher keine dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden iS des Art102 Abs1 B-VG und auch keine "Behörden der allgemeinen Verwaltung in den Ländern" iS des §1 FAG 1979.

Es bestehe auch keine gesetzliche Ausnahmeregelung, derzufolge die Stadtgemeinde Krems den Aufwand, der ihr aus der Besorgung der oben erwähnten Aufgaben des Bundes erwächst, selbst zu tragen habe. Die Kostentragungspflicht treffe daher nach der allgemeinen Regel des §2 F-VG 1948 den Bund.

Im übrigen erblickt die Stadtgemeinde Krems eine Ungleichbehandlung darin, daß der Bund die in Rede stehenden Aufgaben - von Waidhofen an der Ybbs abgesehen - in allen anderen Statutarstädten selbst, durch eigene Behörden besorgt, während Krems die Einrichtung einer Bundespolizeibehörde immer wieder vergeblich gefordert habe.

Der Klage ist eine Aufstellung angeschlossen, in der der geltend gemachte Aufwand für die Zeit vom 1. Jänner 1948 bis 30. Juni 1981 aufgliedert und die Berechnung der Zinsen und Zinseszinsen dargelegt wird.

Die klagende Partei begehrt folgendes Urteil:

"Der Bund ist verpflichtet, der Stadt Krems an der Donau den ihr durch die Besorgung der im Art10 Abs1 Z7 B-VG aufgezählten Angelegenheiten: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei, Vereins- und Versammlungsrecht, Fremdenpolizei, Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen, Schießwesen und die Durchführung des Verwaltungsstrafverfahrens daraus ab 1. 1. 1948 bis 30. 6. 1981 entstandenen Aufwand in der Höhe von S 23,399.334,47, zuzüglich der Zinsen und Zinseszinsen im Betrag von S 14,625.028,70" (mit Äußerung zur Gegenschrift richtiggestellt auf S 19,370.017,14), "also insgesamt S 42,769.351,81, zu ersetzen wie auch den in Zukunft ihr entstehenden."

3. Der Bund, vertreten durch die Finanzprokurator, hat eine Gegenschrift erstattet. Darin werden zunächst die Zulässigkeit der Klage bejaht und die oben unter Punkt 1 dargestellten Umstände als richtig anerkannt. Die beklagte Partei bestreitet aber den Klagsanspruch bereits dem Grunde nach mit folgenden Argumenten:

"a) Gemäß §2 F-VG 1948, tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Unter 'ihren Aufgaben' iS dieser verfassungsgesetzlichen Bestimmung ist der Bereich der Vollziehung des Bundes und der Länder zu verstehen (vgl. VfGH-Slg. 2604" (richtig: Slg. 6617)" = A4/70 ua.). Gleichwohl begegnet es keinem Zweifel, daß§2 F-VG 1948 auch für Gemeinden und insbesondere Städte mit eigenem Statut gilt (arg. "übrige Gebietskörperschaften - s. auch Egon MATZNER, Öffentl. Aufgaben und Finanzausgleich, Orac-Verlag, 1977, S 63 oben, S 72 Mitte).

Eine - von §2 F-VG 1948 abweichende - Kostentragungsregelung enthält §1 des Finanzausgleichsgesetzes 1979,BGBl. Nr. 673/1978 (für die Jahre 1979 bis 1984, §23 leg. cit.), wonach im Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung (Art102 B-VG) die Länder den Personal- und Sachaufwand und die Ruhe- und Versorgungsgenüsse der mit der Besorgung dieser Verwaltung betrauten Bediensteten nach Maßgabe der Ziffern 1 bis 3 tragen. (In dieser Bestimmung sind freilich die Gemeinden und Städte mit eigenem Statut nicht erfaßt.) (Siehe auch die früheren Finanzausgleichsgesetze gemäß

Aufstellung in Dr. GEROLD STOLL - Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik, Orac-Verlag, 1973, S 20 - sowie Zusammenstellung in INDEX zum österr. Reichs-, Staats- und Bundesgesetzblatt, Stand 31. 12. 1979, Verlag der Österr. Staatsdruckerei, Teil, 1, S 131 - und Gegenüberstellung Anhang zu den EB, Nr. 1069 der Beilagen zu den stenogr. Prot. des NR, XIV. GP., S 16 ff.)

Der in §1/1 FAG 1979 verwendete Begriff der 'mittelbaren Bundesverwaltung' erfaßt nun nicht bloß jenen Bereich, der in der 'mittelbaren Verwaltung' - in zweiter Instanz - durch das Landesorgan Landeshauptmann zu führen ist (Art102/1-4 B-VG) oder ihm zugewiesen werden kann (Art104 B-VG), sondern auch etwa den (wie in concreto) von einer Stadt mit eigenem Statut vollzogenen Bereich des öffentlichen Sicherheitsdienstes, ungeachtet der Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion in zweiter Instanz. Denn: 'Auch wenn Aufgaben des öffentlichen Sicherheitsdienstes auf der Landesebene zufolge besonderer verfassungsgesetzlicher Anordnung einer besonderen Sicherheitsbehörde, nämlich der Sicherheitsdirektion, übertragen sind, ändert dies nichts daran, daß auf der Bezirksebene eine Erscheinung der mittelbaren Bundesverwaltung vorliegt, weil Bundesangelegenheiten durch Organe des Landes (Anm. der Prokuratur: hier: durch Organe einer Stadt mit eigenem Statut), nämlich durch die Bezirksverwaltungsbehörden (Anm. der Prokuratur: hier: durch den Magistrat einer Stadt mit eigenem Statut) vollzogen wurden. Derartige Aufgaben bleiben solche der mittelbaren Bundesverwaltung, gleichgültig, ob auf der Landesebene der Landeshauptmann oder die Sicherheitsdirektion zuständig ist' (VfGH Erk. 11. 3. 1975, A12/74 - VfSlg. 7507/75).

Welcher Rechtsträger die Kosten der durch Organe von Städten mit eigenem Statut besorgten mittelbaren Bundesverwaltung zu tragen hat, ist im Gesetz expressis verbis nicht geregelt (soweit für den Aktenbearbeiter der Prokuratur ersichtlich - auch in der Judikatur des VfGH bisher noch nicht behandelt). Diese Frage soll daher im Rahmen der nachstehenden Ausführungen erarbeitet werden.

b) Die Stadt Krems/Donau ist eine 'Stadt mit eigenem Statut' (§1/1 Kremser Stadtrecht 1977, LGBl. Nr. 1010/2). Zuzufolge §1/2 leg. cit. und Art116/3 B-VG hat sie - neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung - auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen.

Hiermit im Einklang steht auch die Bestimmung des §15/2 des Beh.Ü.Ges.,StGBI. Nr. 94/1945, derzufolge 'in Unterordnung unter die Sicherheitsdirektionen die Bezirksverwaltungsbehörden und im Rahmen des ihnen zugewiesenen sachlichen und örtlichen Wirkungsbereiches die staatlichen Polizeibehörden (Polizeidirektionen und Polizeikommissariate) die unterste staatliche Sicherheitsverwaltung besorgen'. Da §15/2 Beh.Ü.Ges. gemäß BVG vom 25. 7. 1946, BGBl. Nr. 142, §1 - bis zu einer anderslautenden verfassungsrechtlichen Regelung als Verfassungsbestimmung gilt, stellt die Gesamtheit jener Agenden des öffentlichen Sicherheitswesens (Art10/1 Z7 B-VG, Art102/1 und 102/2 B-VG), die mangels Existenz eigener Bundesbehörden von den Bezirksverwaltungsbehörden und im Bereiche der Städte mit eigenem Statut von den Magistraten zu besorgen sind, eine auf verfassungsgesetzlicher Anordnung gegründete Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden und der Behörden der Städte mit eigenem Statut auf der Stufe der und als Bezirksverwaltungsbehörden dar (s. auch die auf Grund des §15 Beh.Ü.Ges. erlassene Verordnung des Bundesministeriums für Inneres vom 26. 2. 1946, BGBl. Nr. 74/1946, §3).

c) Geht man nun davon aus, daß§2 F-VG 1948 auch Städte mit eigenem Statut erfaßt, §1/1 FAG 1979 (und die früheren Finanzausgleichsgesetze) sich jedoch auf Städte mit eigenem Statut nicht beziehen, so ergibt sich mit Rücksicht auf die verfassungsgesetzliche Zuständigkeit der Stadt mit eigenem Statut im Bereiche des öffentlichen Sicherheitswesens (§15/2 Beh.Ü.Ges. StGBI. Nr. 94/1945 i.F. BVG. BGBl. Nr. 142/1946), daß sich mit der Verlagerung der Vollziehungskompetenz zugleich auch die Ausgabenverantwortung (und damit die Kostentragung) auf die Stadt mit eigenem Statut verlagert. Hierzu führt DDr. HANS GEORG RUPPE in Finanzverfassung im Bundesstaat, Jupiter-Verlag 1977 - Schriftenreihe Heft 28 S 69 ausdrücklich aus: 'Unproblematisch ist der Fall, daß Vollziehungskompetenzen auf Grund eines Aktes des Bundesverfassungsgesetzgebers selbst übergehen oder daß auf der Grundlage einer bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung der einfache Gesetzgeber einen solchen Übergang der Vollziehungskompetenz vorsehen kann. Hier kommt es mangels abweichender Regelungen jedenfalls auch zu einem Übergang der Ausgabenverantwortung.' (s. auch EGON MATZNER, Öffentl. Aufgaben und Finanzausgleich, Orac-Verlag 1977, S 60, Pkt. 3.2.)

Es verdient im Zusammenhang festgehalten zu werden, daß der Bund im Bereiche der Statutarstadt Krems von der Befugnis des Art102/2 B-VG (arg. 'können'), eigene Bundesbehörden zu schaffen, keinen Gebrauch gemacht hat, weshalb es bei der Anordnung der zitierten verfassungsgesetzlichen Bestimmungen verbleibt. Der klagenden Partei als

Statutarstadt steht ein Anspruch auf Errichtung eigener Bundespolizeibehörden in ihrem Bereiche jedenfalls nicht zu.

Die im Zusammenhang allenfalls erhobene Frage, ob §8/1 Übergangsgesetz 1920 (i.F.BGBl. Nr. 368/1925) eine demonstrative oder taxative Aufzählung der Organe der 'allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern' (Landesregierungen, Bezirkshauptmannschaften) enthält oder nicht, kann hierbei freilich dahingestellt bleiben. Denn ist sie bloß demonstrativ, dann sind auch die städtischen Behörden als solche anzusehen; ist sie taxativ, dann müßte man diese 'Gesetzeslücke' im Rahmen der zit. Bestimmung nun unabhängig vom Nichtbestehen konkreter Vorschriften (vgl. §2 F-VG) - eben durch Interpretation, genauer: durch Analogie schließen (s. auch §8/5 litb Übergangsgesetz 1920/1925, 2. Satz). Letztlich ist aber auch diese Frage unerheblich, da es gemäß der - zumindest seit 1945 bestehenden - Verfassungsrechtslage (§15/2 Beh.Ü.Ges., StGBI. Nr. 94/1945 i.F. B-VG, BGBl. Nr. 142/1946 in Verbindung mit Art116/3 B-VG und §1/2 Kremser Stadtrecht 1977, LGBl. Nr. 1010-2) unzweifelhaft ist, daß die Stadt mit eigenem Statut (falls eigene Bundesbehörden nicht errichtet sind) im klagsgegenständlichen Bereich Aufgaben der 'mittelbaren Bundesverwaltung' besorgt, sohin jedenfalls funktionell als Behörde der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern tätig wird.

Gemäß §2 F-VG 1948 hat demnach die klagende Partei den ihr im Rahmen der Besorgung der klagsgegenständlichen Agenden erwachsenden Aufwand selbst zu tragen (vorbehaltlich der Ausführungen zum folgenden Pkt. 4).

d) Die unter Punkt 3) dargestellte rechtliche Konsequenz (keine Verpflichtung des Bundes zur Tragung der Kosten der Stadt mit eigenem Statut) ergibt sich - nun unabhängig von den oben dargelegten Überlegungen - auch aus einer Interpretation des §1/1 FAG selbst, und zwar gegebenenfalls mit Hilfe der Analogie. Gesetze sind im Zweifel verfassungskonform auszulegen (VfSlg. NF 2109, 2264, 2598 uva.). Läßt sich ein Rechtsfall weder aus den Worten noch aus dem natürlichen Sinn eines Gesetzes entscheiden, so muß auf ähnliche, in den Gesetzen bestimmt entschiedene Fälle, und auf die Gründe anderer damit verwandter Gesetze Rücksicht genommen werden (§7 ABGB).

Analogie hat hierbei Gleichheit des Rechtsgrundes und der Interessenslage zur Voraussetzung (vgl. SZ 38/56, SZ 25/84 ua.). Da die Stadt mit eigenem Statut auch die Bezirksverwaltung wahrnimmt, die Bezirksverwaltungsbehörden - ungeachtet der Besorgung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung - als Organe der staatlichen Verwaltung in den Ländern Landesbehörden sind (Art102/1 B-VG), wird die Stadt mit eigenem Statut in dem der Klage zugrundeliegenden Zuständigkeitsbereich auf Gebieten tätig, die - vom Grundsatz her - im allgemeinen organisatorisch - von den Ländern wahrgenommen werden. Stellt man daher die Tätigkeit der Stadt mit eigenem Statut im Rahmen der klagsgegenständlichen Agenden auf der Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden der Tätigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden selbst gleich (Gleichheit des Rechtsgrundes im Rahmen der Bundesverfassung, gleiche Interessenslage), so bietet sich deutlich die Ansicht an, daß die Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung, die zufolge §1/1 FAG 1979, BGBl. Nr. 673/1978 (und auch auf Grund der früheren Finanzausgleichsgesetze) vom jeweiligen Land zu tragen sind, auch in jenen Fällen, in denen - wie in concreto - Organe einer Stadt mit eigenem Statut Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung wahrnehmen, vom jeweiligen Land zu tragen sind, zumal das FAG im §1/1 die Aufteilung des Aufwandes lediglich zwischen Bund und Ländern vornimmt, nicht aber auch zwischen Bund, Ländern und Städten mit eigenem Statut (vgl. VfGH Slg. Nr. 2604" (richtig: Slg. 6617) "/1971 - A4/70). Dazu kommt, daß das Land Niederösterreich selbst mit Landesgesetz (Kremser Stadtrecht 1977, LGBl. Nr. 1010-2) für den städtischen Bereich die Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung auf die Stadt Krems/Donau übertragen hat, woraus ebenfalls ersichtlich ist, daß die Stadt Krems/Donau Agenden vollzieht, die aus dem Zuständigkeitsbereich des Landes stammen, sodaß sohin konsequenter Weise auch von diesem der konkrete Aufwand zu tragen ist.

Gemäß dieser Rechtsansicht ist nicht die Republik Österreich (der Bund) im Rahmen der gegenständlichen Klage passivlegitimiert, es wäre dies vielmehr das Bundesland Niederösterreich.

e) Geht man jedoch (etwa mit dem Argument, der Magistrat einer Stadt mit eigenem Statut sei keine Behörde 'der allgemeinen politischen Verwaltung in den Ländern', s. §8/1 Übergangsgesetz 1920/1925 - sondern eine Behörde sui generis, resp. die Behörde eines eigenen selbständigen Rechtsträgers) davon aus, daß mittelbare Bundesverwaltung durch Landesbehörden (Art102 B-VG) und die klagsgegenständliche 'mittelbare Bundesverwaltung' durch Organe der Städte mit eigenem Statut (vgl. A12/74!) schon kraft verfassungsrechtlicher Normen verschiedene - voneinander zu trennende - Bereiche darstellen, so gebietet §2 F-VG 1948 (dessen Wortlaut eindeutig auch die Stadt mit eigenem Statut einschließt) in Verbindung mit verfassungskonformer Auslegung des §1/1 FAG 1979 (und der früheren FAGes.) die (analoge) Anwendung des §1/1 FAG 1979 selbst, und zwar in der Richtung, daß der hierin genannte Personal- und

Sachaufwand von der Stadt mit eigenem Statut selbst zu tragen ist. Es sei im Zusammenhang neuerlich darauf verwiesen, daß die klagsgegenständlichen Vollziehungskompetenzen auf Grund eines Aktes des Bundesverfassungsgesetzgebers auf die klagende Partei als Stadt mit eigenem Statut übergegangen sind, (§15/2 Beh.Ü.Ges. StGBI. Nr. 94/1945 i.F. BGBl. Nr. 142/1946, Art116/3 B-VG). (s. auch DDr. HANS GEORG RUPPE, Finanzverfassung im Bundesstaat, Jupiter-Verlag 1977 - Schriftenreihe Heft 28, S 69). Mit dem Übergang der Vollziehungskompetenz geht demgemäß zwingend auch die Ausgabenverantwortung und Ausgabenträgung auf die Stadt mit eigenem Statut über (s. auch LOEBENSTEIN - ERMACORA, Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden in '10 Jahren österr. Gemeindebund, 1947 - 1957', Wien 1957, S 26 - sowie FRÖHLER - OBERNDORFER, 'Die Gemeinde im Spannungsfeld des Sozialstaates, Linz', 1970, S 71)."

Der beklagte Bund führt ferner aus, es seien mit den Zuweisungen aus dem Finanzausgleich alle Ansprüche der beteiligten Gebietskörperschaften aus der Besorgung der öffentlichen Verwaltung, sohin (auch) aus der mittelbaren Verwaltung für einen anderen Rechtsträger (hier: den Bund) abgegolten, mit der Erlassung des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes seien insbesondere auch "die in der Vergangenheit liegenden Aufwendungen bereinigt".

In der Gegenschrift wird schließlich Verjährung eingewendet und ausgeführt, daß das Klagebegehren, der Stadt Krems auch "den in Zukunft entstehenden Aufwand" zuzusprechen, schon mit Rücksicht auf den Umstand unbegründet sei, daß in diesem Umfang Fälligkeit noch nicht eingetreten ist. Schließlich bestreitet der beklagte Bund auch die Höhe der geltendgemachten Forderung. Die beklagte Partei beantragt, die Klage vollinhaltlich abzuweisen.

4. Die klagende Partei hat zur Gegenschrift des Bundes eine Äußerung erstattet. Darin wird unter Hinweis auf einschlägige Literatur die Meinung vertreten, Sinn und Zweck des §2 F-VG 1948 wiesen eindeutig in die Richtung, daß für die Kostentragungspflicht die Vollziehungszuständigkeit im funktionellen Sinn und nicht die bloße Besorgung der Aufgaben maßgebend sein solle. Aufgaben iS des §2 F-VG 1948 seien nur die Aufgaben, die gemäß Art118 B-VG in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen. Die in der Klage erwähnten Aufgaben fielen jedoch keinesfalls in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde, sie würden vielmehr im übertragenen Wirkungsbereich besorgt. Der Gemeinde komme daher auf ihre Besorgung kein gestaltender Einfluß zu. Die Behauptung des Bundes, die Stadt Krems habe die Kosten für die Besorgung dieser Aufgaben selbst zu tragen, sei damit widerlegt. Auch falle der Magistrat einer Stadt mit eigenem Statut nicht unter den Begriff "Behörden der allgemeinen Verwaltung in den Ländern" iS des §1 FAG 1979 (Hinweis auf §8 Abs1 ÜG 1920 idF des BGBl. 368/1925). Ferner seien die vor dem Inkrafttreten des FAG 1979 entstandenen Kosten der Vollziehung der in Rede stehenden Angelegenheiten durch dieses Finanzausgleichsgesetz keineswegs abgegolten. Die klagende Partei legt schließlich auch noch dar, weshalb ihrer Ansicht nach Verjährung auch hinsichtlich der Zinsen nicht eingetreten sei.

II. Der VfGH hat erwogen:

1. Nach Art137 B-VG erkennt der VfGH über vermögensrechtliche Ansprüche an den Bund, die Länder, die Bezirke, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die weder im ordentlichen Rechtsweg auszutragen noch durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen sind.

Die klagende Partei macht einen vermögensrechtlichen Anspruch gegen den Bund geltend. Sie behauptet, daß ihr durch die Besorgung bestimmter, im Art10 Abs1 Z7 B-VG aufgezählter Angelegenheiten ein Aufwand erwachsen sei, der nach den Bestimmungen des F-VG 1948 - das FAG 1979 und die vorangegangenen Finanzausgleichsgesetze seien auf diese Tätigkeit nicht anzuwenden - vom Bund zu tragen wäre und daß ihr daher ein Anspruch gegen den Bund auf Ersatz dieses Aufwandes zustehe.

Über diesen - vermögensrechtlichen - Anspruch ist nicht im ordentlichen Rechtsweg zu entscheiden; es existiert auch keine Norm, nach der dieser Anspruch durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen wäre. Da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen gegeben sind, ist die Klage zulässig.

2. Nach §2 F-VG 1948 tragen "der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften ..., sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt". Der VfGH hat diese Bestimmung in mehreren Entscheidungen dahin ausgelegt, daß unter "ihren Aufgaben" der Bereich der Vollziehung des Bundes und der Länder zu verstehen sei und daher "der Aufwand für die Aufgaben, die nach der Kompetenzverteilung des B-VG in die Vollziehung des Bundes fallen, grundsätzlich vom Bund, der Aufwand für die Aufgaben, die in der Vollziehung Landessache sind, grundsätzlich von den Ländern zu tragen" sei (VfSlg. 2604/1953, ebenso zB VfSlg. 5681/1968 und 6617/1971). Der VfGH vermag diese Ansicht, die er vornehmlich aus Anlaß von die

finanzielle Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern betreffenden Fällen entwickelt hat, in dieser Allgemeinheit nicht länger aufrechtzuerhalten. Sie würde, weil ausnahmslos alle Staatsaufgaben durch die Kompetenzartikel des B-VG nur zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden, letztlich dazu führen, daß unter den in §2 F-VG 1948 neben dem Bund erwähnten "übrigen Gebietskörperschaften" nur die Länder und nicht auch die Gemeinden verstanden werden dürften. Eine solche Auslegung wäre mit dem Gesetzeswortlaut offenkundig nicht zu vereinbaren, sie stünde auch im Widerspruch dazu, daß nach dem System des F-VG 1948 neben Bund und Ländern auch den Gemeinden ein Anspruch auf Zuteilung von Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen zur Verwendung im eigenen - gemäß Art116 Abs2 B-VG selbständig zu führenden - Haushalt eingeräumt ist. Das führt zwingend zu dem Ergebnis, daß nicht nur dem Bund und den Ländern, sondern auch den Gemeinden Aufgaben zukommen, die sie als "ihre Aufgaben" iS des §2 F-VG 1948 zu besorgen haben; neben Bund und Ländern haben also (jedenfalls) auch die Gemeinden den Aufwand zu tragen, der sich aus der Besorgung dieser "ihrer Aufgaben" ergibt. Das bedeutet, daß die Kompetenzbestimmungen des B-VG allein nicht dazu ausreichen, eine Angelegenheit als solche des Bundes, des Landes oder der Gemeinde zu erkennen: weil auch die von den Gemeinden zu besorgenden Aufgaben nach den Kompetenzbestimmungen des B-VG notwendig entweder Bundes- oder Landessache sind. Die Beurteilung der Frage, welche Aufgaben iS des §2 F-VG 1948 solche des Bundes, des Landes oder der Gemeinde sind, ist demgemäß nur unter Berücksichtigung aller Rechtsvorschriften möglich, aus denen sich die Zuständigkeit einer bestimmten Gebietskörperschaft zu deren "Besorgung" jeweils ergibt.

Welche Angelegenheiten die Gemeinde als "ihre Aufgaben" zu besorgen hat, ergibt sich zunächst aus Art118 Abs2 und 3 B-VG im Zusammenhalt mit den bestimmte Angelegenheiten ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde bezeichnenden Materiengesetzen. Diese von der Gemeinde kraft eigenen Rechtes und unter eigener Verantwortung zu besorgenden Aufgaben sind in jeder Hinsicht "ihre Aufgaben" und daher von ihr nach dem Grundsatz des §2 F-VG 1948 zur Gänze aus eigenen Mitteln zu finanzieren; die Gemeinde trifft der gesamte daraus entstehende Aufwand. Zur "Besorgung" einer bestimmten Aufgabe iS der zitierten Verfassungsvorschrift ist eine Gebietskörperschaft - und zwar jede Gebietskörperschaft, auch die Gemeinde - aber nicht nur dann berufen, wenn deren pflichtgemäße Erfüllung uneingeschränkt zu ihrer Disposition steht und uneingeschränkt ihrer Verantwortung unterliegt. "Besorgt" werden Staatsaufgaben von einer Gebietskörperschaft auch dann, wenn sie von Rechts wegen gehalten ist, Angelegenheiten einer anderen Gebietskörperschaft für diese, nach deren Weisungen und unter deren Verantwortung zu führen. Die eine solche "mittelbare Verwaltung" begründenden Rechtsvorschriften verpflichten die beauftragte Gebietskörperschaft dazu, ihre Organisation - di. ihre Organwalter und die für deren Tätigkeit unerläßlichen Hilfsmittel - zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben zur Verfügung zu stellen, sodaß sich auch diese Angelegenheiten insoweit, dh. in Ansehung ihrer "Besorgung", als "ihre Aufgaben" darstellen. Diese von einer Gebietskörperschaft im Namen und unter der Verantwortung einer anderen Gebietskörperschaft zu besorgenden Angelegenheiten - hiezu gehören vor allem, aber nicht nur, jene der mittelbaren Bundesverwaltung und jene des (vom Bund oder vom Land) übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde - sind demnach von ersterer nach §2 F-VG 1948 insoweit aus eigenen Mitteln zu finanzieren, als sie ihre Organe und die eine Voraussetzung für deren Tätigkeit bildenden, in diesem Sinne unerläßlichen Hilfsmittel grundsätzlich ohne Ersatzanspruch zur Verfügung zu stellen hat (so schon Pfaundler, System des Finanzausgleichs in Österreich, 1931, S 319, auf dem Boden der damaligen, durch §2 F-VG 1948 insoweit jedoch nicht geänderten Rechtslage; ebenso zB Petz, Gemeindeverfassung 1962, 1965, S 98; Loebenstein, Gedanken zu einer Neuordnung des Gemeinderechts, Österreichische Gemeinderundschau 1963, S 12 und Neuhofer, Handbuch des Gemeinderechts, 1972, S 323 f.). Die Gemeinde trifft sohin in diesem Bereich der Personalaufwand und jener Sachaufwand, der als "Amtssachaufwand" bezeichnet und im Gutachten des BGH vom 9. November 1936, Slg. 1074 A, definiert wird. Nicht dagegen trifft die Gemeinde - entgegen Petz, aaO S 98 - der Sachaufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht und ebensowenig der sogenannte Zweckaufwand, ds. jene Aufwendungen, die von vornherein unmittelbar für einen bestimmten Zweck gemacht werden (vgl. dazu zB 510 BlgNR V. GP, S 5, und VfSlg. 2395/1952, 2533/1953, 5485/1967, 5681/1968, 6617/1971 und 7314/1974).

Der VfGH teilt somit nicht die Ansicht, aus§2 F-VG 1948 ergäbe sich, "daß für die Kostentragungspflicht" - uneingeschränkt - "die Vollziehungszuständigkeit im funktionellen Sinn und nicht die bloße Besorgung der Aufgaben maßgebend sein soll" (Ruppe, Finanzverfassung im Bundesstaat, 1977, S 70; im gleichen Sinn zB Wenger - Höss in Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich 1977, S 61; Scharitzer in Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die österreichischen Gemeinden, 1979, S 135 und Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1972, S 632, FN 100). Indem sie nur eine den Gesamtaufwand umfassende, in diesem Sinne undifferenzierte Kostentragungspflicht in

Betracht zieht, übersieht diese Auslegung zum einen, daß die Gebietskörperschaften auch bei der Besorgung von Staatsaufgaben im Namen und unter der Verantwortung eines anderen staatlichen Rechtsträgers keineswegs in jeder Hinsicht eigenverantwortlicher Entscheidungsbefugnis entbehren, daß sie vielmehr die zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben erforderlichen (inner)organisatorischen Maßnahmen selbständig, prinzipiell ohne Einflußnahme durch die übertragende Gebietskörperschaft vorzukehren haben. Zum anderen aber steht diese Auffassung insofern im Widerspruch zu §2 F-VG 1948, als diese Vorschrift offenkundig den - auch die Regelung des Art104 Abs2 letzter Satz B-VG bestimmenden - Grundsatz zum Ausdruck bringt, daß der aus der Besorgung von Staatsaufgaben sich ergebende Aufwand von der Gebietskörperschaft, bei der er unmittelbar anfällt, in der Regel auch endgültig getragen werden soll. Eben dieser Gedanke findet sich im übrigen - unausgesprochen - vereinzelt auch schon in der bisherigen Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (zB VwSlg. 7201 A/1967 und VfSlg. 7507/1975).

Diesem Ergebnis könnte entgegengehalten werden, daß dem §1 FAG 1979 ebenso wie den entsprechenden Regelungen der früheren Finanzausgleichsgesetze eine andere Auffassung von der Bedeutung des §2 F-VG 1948 zugrunde zu liegen scheint. Denn daß der die Kostentragung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung regelnde §1 FAG 1979 (im wesentlichen) den Personalaufwand und (im wesentlichen) den Amtssachaufwand der in diesem Bereich tätigen Landesbehörden ausdrücklich dem Land auferlegt, könnte dahin verstanden werden, daß diese Bestimmung von der - auch der bisherigen Rechtsprechung des VfGH zugrundeliegenden und in VfSlg. 2533/1953 ausdrücklich ausgesprochenen - Auffassung ausgeht, die Kostentragungspflicht des Landes ergebe sich nicht, wie hier dargetan, schon aus der allgemeinen Regel des §2 F-VG 1948, sondern erst daraus, daß "die zuständige Gesetzgebung" - eben im §1 FAG - "anderes bestimmt". Der VfGH kann indes nicht finden, daß diesem Umstand entscheidende Bedeutung zukäme; er vermag deshalb seine bisherige Rechtsprechung auch in diesem Punkt nicht länger aufrechtzuerhalten. Zunächst ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß eine ganze Reihe von bundes- und landesgesetzlichen Regelungen der Gemeinde gegenüber dem Bund oder dem Land Anspruch auf Ersatz von bei der Besorgung von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches angefallenen Kosten ausdrücklich einräumen; denn das könnte wiederum dahin gedeutet werden, daß diesen Regelungen - im Gegensatz zu §1 FAG 1979 - die hier als richtig erkannte Auffassung zugrunde liegt. Als bundesgesetzliche Regelungen dieser Art seien hier nur beispielsweise §7 Abs7 Bundesstatistikgesetz, BGBl. 91/1965, §48 Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 idFBGBl. 394/1973 und §12 Wählerevidenzgesetz 1973, BGBl. 601, genannt. Von ausschlaggebender Bedeutung jedoch ist, daß keine einfachgesetzliche Regelung, weder §1 FAG 1979 noch auch die zuletzt erwähnten Bestimmungen, die Interpretation eines Verfassungsgesetzes - hier des §2 F-VG 1948 - zu tragen vermag: eine "gesetzeskonforme" Auslegung der Verfassung wäre mit dem Rang des Verfassungsgesetzes als Maßstab des einfachen Gesetzes unvereinbar.

Die Rechtsausführungen der Verfahrensparteien zu §2 F-VG 1948 und zu §1 FAG 1979 gehen von grundsätzlich anderen als den hier dargestellten Überlegungen aus. Es erübrigt sich daher, im einzelnen auf sie einzugehen.

3. Die klagende Partei begehrt vom Bund den Ersatz von Aufwendungen, die ihr aus der Besorgung von Verwaltungsaufgaben aus dem Bereich der Bundesvollziehung erwachsen sind. Rechtsgrundlage für die Besorgung dieser Aufgaben durch die klagende Partei im Namen und unter der Verantwortung des Bundes - also im übertragenen Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Krems - ist Art116 Abs3 letzter Satz B-VG, wonach eine Stadt mit eigenem Statut neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch die der Bezirksverwaltung zu besorgen hat. Die hier in Rede stehenden Aufgaben sind gemäß der Verfassungsbestimmung (BGBl. 142/1946) des §15 Abs2 Behördenüberleitungsgesetz, StGBL. 94/1945, solche der Bezirksverwaltung. Da für den Bereich der Stadtgemeinde Krems eine Bundespolizeibehörde nicht eingerichtet ist, sind diese Angelegenheiten von den Organen der Stadtgemeinde "in Unterordnung unter die Sicherheitsdirektion", dh. im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde, zu besorgen; die administrative Bewältigung dieser Angelegenheiten gehört daher zu "ihren Aufgaben" iS des §2 F-VG 1948. Es folgt daraus, daß der dadurch entstandene Personal- und Amtssachaufwand - und nur in diesem Umfang wird in der Klage Kostenersatz begehrt - der klagenden Partei vom Bund nur dann zu ersetzen wäre, wenn die zuständige Gesetzgebung anderes bestimmen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Für den Standpunkt der klagenden Partei ist auch aus ihrem Vorbringen nichts zu gewinnen, der Bund behandle sie "gegenüber den vorerwähnten Statutarstädten, ausgenommen Waidhofen an der Ybbs, ungleichmäßig, wodurch er den Gleichheitssatz(prinzip) verletzt". Einerseits stellt Art102 Abs6 B-VG die Errichtung von Bundespolizeibehörden und die Festsetzung ihres örtlichen Wirkungsbereiches in das Ermessen der Bundesregierung und bringt so zum Ausdruck, daß niemandem, auch nicht der klagenden Partei, ein Anspruch darauf zukommt, daß eine Bundespolizeibehörde für

einen bestimmten Wirkungsbereich eingerichtet wird. Andererseits bestimmt §4 F-VG 1948, daß die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge, desgleichen aber auch eine etwaige einfachgesetzliche, vom Grundsatz des §2 F-VG 1948 abweichende Regelung der Kostentragungspflicht "in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen" hat und dabei auch darauf Bedacht zu nehmen ist, "daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden". Ob jedoch der Gesetzgeber - etwa im FAG 1979 oder in dessen Vorgängern - diesem Verfassungsauftrag in Ansehung der Statutarstädte ohne Bundespolizeibehörden Rechnung getragen hat, ist hier nicht zu prüfen, weil der VfGH bei der Entscheidung über die allein auf §2 F-VG 1948 gestützte Klage (vgl. oben II.1.) diese Gesetze nicht anzuwenden hat (Art140 B-VG). Das Klagebegehren war demgemäß abzuweisen.

4. Nach §41 VerfGG 1953 idFBGBl. 18/1958 kann im Verfahren nach Art137 B-VG dem unterliegenden Teil der Ersatz der Prozeßkosten auferlegt werden. Der VfGH hat in seinem Erk. VfSlg. 7182/1973 zu der die Prozeßkosten betreffenden Bestimmung des §122 Patentgesetz 1970, BGBl. 259, ausgeführt, es lasse sich aus den vergleichbare Verfahren regelnden Rechtsvorschriften - wie §41 Abs1 ZPO, §74 Abs1 EO, §111 Abs2 Berggesetz, BGBl. 73/1954, und §123 Abs2 Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. 215 - als Grundsatz erkennen, daß in einem streitigen Verfahren über Parteienansprüche die unterliegende Partei der obsiegenden Partei die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung notwendigen Kosten zu ersetzen hat. Dieser Grundsatz ist nach Auffassung des VfGH Inhalt nicht nur des §88 VerfGG (vgl. VfSlg. 7380/1974), sondern auch des §41 leg. cit.

In einem Fall wie dem vorliegenden war es jedoch zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung nicht notwendig, im Verfahren vor dem VfGH (§2 Abs2 Prokuratorgesetz, StGBI. 172/1945, §24 Abs3 VerfGG) die Finanzprokurator mit der Vertretung des Bundes zu betrauen (vgl. zB VfSlg. 9281/1981).

Es waren daher dem obsiegenden Bund Kosten nicht zuzusprechen.

Schlagworte

VfGH / Klagen, Finanzverfassung, Finanzausgleich (Aufwandersatz)

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:1982:A3.1981

Dokumentnummer

JFT_10179072_81A00003_00

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

© 2024 JUSLINE

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

www.jusline.at