jusline®
»» Recht. Schnell

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

TE Vfgh Erkenntnis 2005/10/1 A31/04

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 01.10.2005

Index

L3 Finanzrecht
L3200 Landesumlage

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz
B-VG Art137 / Klage zw Gebietsk
F-VG 1948 §3, §4
FAG 1967 §21
FAG 2001 §6, §12 Abs4
Oö LandesumlageG 2001 §2
VfGG §41

Leitsatz

Abweisung einer Klage der Stadt Linz gegen das Land Oberösterreich betreffend die Landesumlage; keine Verletzung des finanzverfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebotes durch die Festlegung der Landesumlage aufgrund der durch Heranziehung der Grundsteuer und der Kommunalsteuer ermittelten Finanzkraft der Gemeinden im jeweiligen Vorjahr

Spruch

Das Klagebegehren wird abgewiesen.

Prozesskosten werden nicht zugesprochen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1.1. Die klagende Partei beantragt mit der vorliegenden, auf Art137 B-VG gestützten, gegen das Land Oberösterreich gerichteten Klage folgendes Urteil:

"Die beklagte Partei ist schuldig, binnen vierzehn Tagen bei sonstigem Zwang der klagenden Partei den Betrag von € 1.000.000,- zu bezahlen und die Verfahrenskosten im verzeichneten Ausmaß zu ersetzen."

1.2. Die Klage wird wie folgt begründet:

Auf Basis des Oberösterreichischen Landesumlagegesetzes 2001, LGBl. 5/2001 (künftig Oö. LandesumlageG 2001), habe das Land Oberösterreich in den Haushaltsjahren 2001 bis 2004 von den Gemeinden einschließlich der Städte mit eigenem Statut eine Landesumlage eingehoben. Diese Landesumlage sei nach den Kriterien des §2 leg.cit. auf die

Gemeinden und Statutarstädte aufgeteilt worden. Diese Bestimmung sei aber verfassungswidrig; nach verfassungskonformer Berechnung hätte die Landesumlage für die klagende Partei im strittigen Zeitraum um € 9.648.793,- weniger betragen.

Nach §2 Oö. LandesumlageG 2001 sei die Bemessungsgrundlage des jährlich anfallenden Anteils jeder Gemeinde an der Landesumlage die "Finanzkraft" der Gemeinden im jeweiligen Vorjahr. Die Finanzkraft werde nach dieser Gesetzesstelle (nur) durch Heranziehung der Grundsteuer und der Kommunalsteuer ermittelt. Mit dieser "Finanzkraft"-Definition übernehme §2 leg.cit. "unbesehen" den Text des Finanzkraft-Schlüssels in §12 Abs4 Finanzausgleichsgesetz 2001 (FAG 2001). Für die Finanzkraft der Gemeinden hätten aber die - nicht berücksichtigten - Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben die weit größere Bedeutung. Bei der Landeshauptstadt Linz entfielen zirka ein Viertel der Einnahmen auf die Grundsteuer und die Kommunalsteuer, zirka drei Viertel auf die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Die Einnahmen der Landeshauptstadt Linz seien seit In-Kraft-Treten des FAG 2001 kontinuierlich gefallen, wobei die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben besonders stark gesunken seien. Dieser erhebliche Rückgang wirke sich auf die Höhe der Landesumlage nicht aus, weil §2 Oö. LandesumlageG 2001 die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben unberücksichtigt lasse.

Eine Beratung des Oö. LandesumlageG 2001 mit dem Oberösterreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Oberösterreich, habe vor Beschlussfassung nicht stattgefunden. Aus dem speziellen finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatz des §4 F-VG 1948 folge - so auch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 12.505/1990; 15.039/1997) - aber eine Pflicht zur Paktierung von Gesetzen finanzausgleichsrechtlichen Inhalts. Eine Verletzung der Paktierungspflicht führe allerdings nicht automatisch zur Verfassungswidrigkeit des nicht paktierten Gesetzes, sondern bewirke, dass die Regelung nicht automatisch eine Richtigkeitsgewähr in sich trage und daher zusätzlich auf ihre Sachlichkeit zu prüfen sei.

Der Landesgesetzgeber sei bei Erlassen eines Landesumlagegesetzes bundesverfassungsgesetzlich durch den Gleichheitssatz des Art7 B-VG und durch §4 F-VG 1948 gebunden. Wörtlich führt die klagende Partei dazu aus (Hervorhebung im Original):

"Den Umlagebetrag nach ihrer Finanzkraft auf die Gemeinden und auf die Städte mit eigenem Statut aufzuteilen, ist grundsätzlich sachlich und entspricht sowohl dem Art7 B-VG als auch dem §4 F-VG 1948. Die 'Finanzkraft' muss aber nach Kriterien bestimmt sein, die gleichfalls den Anforderungen des Art7 B-VG und des §4 F-VG 1948 gerecht werden. Wenn - wie im Fall der Landeshauptstadt Linz - ein erheblicher Rückgang der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nicht auch zu einer entsprechenden Verminderung der Bemessung der Landesumlage führt, werden die landesgesetzlich bestimmten Kriterien zur Bemessung der Finanzkraft den bundesverfassungsgesetzlichen Anforderungen nicht gerecht.

Das Problem liegt in der Definition des Begriffs 'Finanzkraft' der Gemeinden durch den Landesgesetzgeber. Der Landesgesetzgeber verwendet den Begriff in verschiedenen Gesetzen und mit unterschiedlichen Bedeutungen: (...)"

In weiterer Folge verweist die klagende Partei auf eine Reihe von Landesgesetzen, die sich bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage regelmäßig auch an den Ertragsanteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben orientierten; nur das Oö. LandesumlageG 2001 klammere diesen Gesichtspunkt aus. Das habe zur Folge, dass Gemeinden, deren Ertragsanteile im Vergleich zu anderen Gemeinden unverhältnismäßig stark zurückgegangen seien, trotz sinkender Finanzkraft keine Entlastung in der Landesumlage erführen. Das sei sowohl "von der Sache her als auch im Vergleich zu anderen landesgesetzlichen Bemessungsgrundlagen nicht zu rechtfertigen."

Dagegen lasse sich auch nicht einwenden, dass der Landesgesetzgeber in §2 Oö. LandesumlageG 2001 mit seiner (von anderen landesgesetzlichen Bestimmungen abweichenden) Definition der "Finanzkraft" nur die gleich lautende Formulierung des §12 Abs4 FAG 2001 übernommen habe, welche ebenfalls die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nicht einbeziehe. Denn §12 FAG 2001 regle bloß die Grundlage, nach der die Ertragsanteile der Gemeinden errechnet würden. Das Ergebnis der Berechnung, nämlich die Ertragsanteile der Gemeinden, könne nicht gleichzeitig die Grundlage der Berechnung sein. Wo es nicht um die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden, sondern um die Zuweisung oder Aufteilung der Mittel an die Gemeinden gehe, beziehe auch das FAG 2001 (vgl. §21 Abs4 leg.cit.) selbstverständlich die Ertragsanteile der Gemeinden an den

gemeinschaftlichen Bundesabgaben unter dem Titel der "Finanzkraft" in den Verteilungsschlüssel mit ein.

Der "unzulängliche Verweis" des Landesrechts auf das Finanzausgleichsgesetz des Bundes finde sich bereits im Landesumlagegesetz 1960. Der historischen Rechtslage und den Materialien sei aber nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber mit diesem Verweis etwas Besonderes gewollt hätte. Er habe auf das FAG 1959 (§6 Abs4 leg.cit.) verwiesen, weil der Landesgesetzgeber eine Aufteilung nach der Finanzkraft haben wollte, das FAG 1959 erstmals eine Definition der Finanzkraft enthalten habe und der Verweis nahe gelegen sei. Dass der Begriff der Finanzkraft nach dem Finanzausgleichsgesetz - aus seinem Zusammenhang genommen - für Zwecke der Landesumlage ungeeignet sei, habe der Landesgesetzgeber nicht bedacht.

Die klagende Partei kommt daher zusammenfassend zu dem Schluss, dass §2 Oö. LandesumlageG 2001, soweit er die Finanzkraft der Gemeinden nur nach der Grundsteuer und der Kommunalsteuer bemisst, aus folgenden Gründen verfassungswidrig sei (Hervorhebung im Original):

"-

Die Grundsteuer [mit 360 Prozent Hebesatz] und die Kommunalsteuer [Anteil von 39 Prozent] allein sind für die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde kein hinreichender Indikator. Die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben betragen das Vierfache dieser Bemessungsgrundlage und sind für die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde von wesentlich größerer Bedeutung.

-

Das Landesrecht kennt, wenn es um die Aufteilung finanzieller Lasten auf die Gemeinden geht, verschiedene Aufteilungsschlüssel (Oö. Behindertengesetz und Oö. Pflegegeldgesetz:

40 Prozent nach der Volkszahl, 60 Prozent nach der Finanzkraft; Oö. Bürgermeisterbezügegesetz 1992 und Oö. Sozialhilfegesetz 1998:

50 Prozent nach der Volkszahl, 50 Prozent nach der Finanzkraft; ähnlich das Oö. Gemeindeverbändegesetz; Oö. Krankenanstaltengesetz 1997 und Bezirksumlagegesetz 1960: nur nach der Finanzkraft; Oö. Verkehrsverbund-Kostenbeitragsgesetz 2000: nach der Volkszahl, nach der Finanzkraft und nach anderen Kriterien). Eine sachliche Begründung für die Besonderheiten des Aufteilungsschlüssels des §2 Oö. Landesumlagegesetz 2001 im Vergleich mit den anderen Aufteilungsschlüsseln des Landesrechts ist nicht erkennbar.

-

Alle Aufteilungsschlüssel der aufgezählten oberösterreichischen Gesetze stellen auch, teils auch nur auf die 'Finanzkraft' der Gemeinden ab. Für die Bemessung der Finanzkraft gelten dabei zwei verschiedene Definitionen, bei beiden sind immer die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben berücksichtigt. Das Bezirksumlagegesetz 1960, auf das die anderen Gesetze meist Bezug nehmen, zieht die Grundsteuer [samt 500 Prozent Hebesatz], die Kommunalsteuer und die Nettoertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben heran. Und das Oö. Verkehrsverbund-Kostenbeitragsgesetz 2000 versteht unter Finanzkraft das 'jährliche Gemeindesteueraufkommen und die jährlichen Ertragsanteile'.

Eine sachliche Begründung, warum gerade das Oö. Landesumlagegesetz 2001 im Widerspruch zu den tatsächlichen Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde die Ertragsanteile an den gemeinsamen Bundesabgaben außer Acht lässt, ist nicht ersichtlich.

Keine Rechtfertigung lässt sich aus §12 Abs4 FAG 2001 gewinnen (...). Wollte der Landesgesetzgeber eine geeignete Textierung aus dem FAG 2001 übernehmen, hätte er in §21 Abs4 FAG 2001 eine brauchbare Vorlage: 'Die Finanzkraft einer Gemeinde wird ermittelt aus der Summe der Grundsteuer, Kommunalsteuer ... und der den Gemeinden zugekommenen Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ...'."

2. Auf Grund des Beschlusses der Oö. Landesregierung vom 18. April 2005 erstattete die beklagte Partei eine Gegenschrift, in der sie zunächst außer Streit stellt, dass das Oö. LandesumlageG 2001 für die Haushaltsjahre 2001 bis 2004 maßgeblich gewesen sei, die in §2 leg.cit. enthaltene Definition der Finanzkraft dem §12 Abs4 FAG 2001 entsprochen habe und die Landesumlage aus den für die Gemeinden zu verteilenden Bundesabgaben einbehalten und nicht durch Bescheid festgesetzt werde.

Das Klagebegehren wird ansonsten dem Grunde nach bestritten.

Nach einer Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlagen (§3 Abs2 F-VG 1948, §21 Abs1 FAG 1967 [Verfassungsbestimmung]) und der verfassungsgerichtlichen Judikatur (VfSlg. 16.387/2001) führt die beklagte Partei in einem historischen Exkurs aus, dass den Ländern als Entschädigung für ihre durch das deutsche Recht verlorenen Besteuerungsrechte im Wege der Finanzverfassung 1948 das Recht zur Erhebung einer Landesumlage eingeräumt worden sei. Diese stelle praktisch den Ersatz bzw. das "Tauschobjekt" der Gemeinden für die Überlassung der Grundsteuer und der Gewerbesteuer durch die Länder dar; damit sei für die Länder ein der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge gleichwertiges Instrument geschaffen worden.

Hinsichtlich der sachlichen Rechtfertigung der Aufteilung der Landesumlage führt die beklagte Partei Folgendes aus: Im Zusammenhang mit einem interkommunalen Finanzausgleich gebe es viele unterschiedliche Finanzkraft-Schlüssel. Das sei darauf zurückzuführen, dass in unterschiedlichen Regelungsbereichen jeweils andere Kriterien der Finanzkraft maßgeblich sein könnten. Bei der Einhebung der Landesumlage bestehe im Wesentlichen die Überlegung und Intention, die "interne" Finanzkraft der Gemeinden sachgerecht entsprechend der eigenen Ertragskraft der Gemeinden zu erheben. Bei der Festlegung des strittigen Finanzkraft-Schlüssels sei zunächst wichtig gewesen, einen in anderen Zusammenhängen bereits bestehenden Schlüssel zu übernehmen. Die Kriterien des §12 Abs4 FAG 2001 erschienen auch für die Einhebung der Landesumlage sinnvoll und angemessen: Es sollten die wesentlichsten gemeindeeigenen Steuern (nicht jedoch die Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben) einfließen, um der Natur der Landesumlage als Ersatz für eigene Besteuerungsrechte entsprechend Rechnung zu tragen. Durch die Bezugnahme auf die Kommunalsteuer einerseits und auf die Grundsteuer andererseits würden in sachgerechter Weise zwei Steuern herangezogen, die ausschließliche Gemeindeabgaben und in besonderer Weise als Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinde anzusehen seien. [VfSlg. 10.068/1984] Bezug genommen wird.)

Der Finanzkraft-Schlüssel des §21 Abs4 FAG 2001, der neben weiteren Gemeindeabgaben insbesondere auch die den Gemeinden zukommenden Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe berücksichtige, finde in Angelegenheiten der Finanzzuweisungen an jene Gemeinden Anwendung, denen Finanzmittel "zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt" zur Verfügung gestellt würden. Angesichts des Hintergrundes der Einführung der Landesumlage im Jahr 1948 könne dieser Schlüssel aber nicht als Vorbild im Zusammenhang mit der Einhebung der Landesumlage herangezogen werden. Die ratio legis des Oö. LandesumlageG 2001 liege nicht vordergründig in der Schaffung des Haushaltsgleichgewichtes bei Gemeinden, sondern in der Erreichung eines finanziellen Ausgleiches für damals beseitigte Besteuerungsrechte der Länder (Grundsteuer und die seinerzeitige Gewerbesteuer [nunmehr Kommunalsteuer]). Nicht die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben seien für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde von größerer Bedeutung, sondern vielmehr die Kommunalsteuer.

Die Einbeziehung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben in die Berechnungsgrundlage zur Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden würde bedeuten, dass - losgelöst und unabhängig von ihrer Ertragssituation aus ausschließlichen Gemeindeabgaben - die für Gemeinden gänzlich unbeeinflussbare "Bundesertragssituation" maßgebliches Kriterium würde. Mit §2 Oö. LandesumlageG 2001 sei die Basis für einen sinnvollen interkommunalen Finanzausgleich insofern gelegt worden, als Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad entsprechend höher zur Aufbringung der Landesumlage beizutragen hätten. Dass die Wiederverteilung der eingenommenen Finanzmittel an die Gemeinden nach anderen Kriterien erfolgen müsse, verstehe sich von selbst.

Die Heranziehung uneinheitlicher bzw. unterschiedlicher Finanzkraft-Schlüssel in anderen Landesgesetzen sei zutreffend; eine Verfassungswidrigkeit, insbesondere ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz, sei darin aber nicht zu erblicken.

Der Argumentation der klagenden Partei, wonach §12 FAG 2001 bloß die Grundlage, nach der die Ertragsanteile der Gemeinden errechnet würden, regle und daher das Ergebnis der Berechnung, nämlich die Ertragsanteile der Gemeinden, nicht gleichzeitig Grundlage der Berechnung sein könne, könne nicht gefolgt werden: §12 Abs2 leg.cit. regle die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden. In Ziffer 1 werde dabei klar zum Ausdruck gebracht, dass vorrangig jene Gemeinden, deren Finanzkraft im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hätten, Ertragsanteile bzw. einen teilweisen Ausgleich erhielten. Die Grundlage der Ermittlung der Finanzkraft sei in Abs4

leg.cit. festgelegt. Hätten der Bundesgesetzgeber bzw. die Finanzausgleichspartner die Einbeziehung der Ertragsanteile in die Berechnungsgrundlage der Finanzkraft gewollt, wäre dies in Form der im Vorjahr oder im vorvergangenen Jahr erhaltenen Ertragsanteile ohne weiteres möglich gewesen.

Es sei auch §4 F-VG 1948 bzw. der Grundsatz der ausgewogenen Lastenverteilung eingehalten worden; der Landesgesetzgeber habe nicht einmal das zulässige Höchstausmaß der Landesumlage in den Jahren 2001 bis 2004 im Oö. LandesumlageG 2001 ausgeschöpft, wodurch sich die Stadt Linz ohnedies insgesamt € 6.733.756,- "erspart" habe.

Schließlich ist nach Ansicht der beklagten Partei im Rahmen der Verhandlungen für den Finanzausgleich ab 2001 nicht nur der Finanzkraft-Schlüssel des §12 Abs4 FAG 2001, sondern letztlich auch die konkrete Berechnung der Finanzkraft auf Grund der verschiedenen Landesumlagegesetze der einzelnen Länder mitpaktiert worden. Eine "exzessive Unrichtigkeit" bei Anwendung eines dem §12 Abs4 FAG 2001 entsprechenden Schlüssels könne die beklagte Partei nicht erkennen, vielmehr sei der gewählte Finanzkraft-Schlüssel wesentlich besser zu rechtfertigen als die von der klagenden Partei in Aussicht genommene Berechnung. Aus VfSlg. 15.039/1997 könne auch keine Unterstützung für die Erforderlichkeit einer "zusätzlichen" Paktierungspflicht in Bezug auf die Landesumlage herausgelesen werden.

3. Die beklagte Partei stellt daher den Antrag, die Klage unter Zuspruch der Kosten an das Land Oberösterreich (§41 VfGG) abzuweisen.

4. Die klagende Partei replizierte auf die Gegenschrift der beklagten Partei. Dazu erstattete die beklagte Partei eine Äußerung.

5. Zur Rechtslage:

5.1. Gemäß §3 Abs2 erster Satz F-VG 1948, BGBl. 45, sind die Länder berechtigt, durch Landesgesetze ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Städte mit eigenem Statut, die Gemeinden oder gegebenenfalls die Gemeindeverbände umzulegen. Nach Satz 2 leg.cit. kann durch Bundesgesetz ein Höchstausmaß der Landesumlage festgesetzt werden. Die Verfassungsbestimmung des §21 Abs1 FAG 1967 berechtigt die Länder, abweichend von §3 Abs2 erster Satz F-VG 1948 auch ohne Zutreffen der Voraussetzungen dieser Bestimmung von den Gemeinden, Städten mit eigenem Statut oder gegebenenfalls Gemeindeverbänden eine Umlage zu erheben.

Nach §6 FAG 2001, BGBl. I 3, darf die Landesumlage 7,8 vH der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (mit Ausnahme der Werbeabgabe) nicht übersteigen.

5.2. Auf Basis des Oö. LandesumlageG 2001, LGBl. 5, hebt das Land Oberösterreich von den Gemeinden einschließlich der Städte mit eigenem Statut eine Landesumlage ein (§1 Abs1 leg.cit.). In den Jahren 2001 bis 2004 betrug diese gemäß §1 Abs2 leg.cit. jeweils insgesamt 7,1 vH der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit Ausnahme der Werbeabgabe.

§2 Oö. LandesumlageG 2001 lautet:

"Der auf die einzelnen Gemeinden entfallende Anteil an der Landesumlage richtet sich nach deren Finanzkraft im jeweiligen Vorjahr. Diese Finanzkraft wird ermittelt durch Heranziehung

1. der Grundsteuer für Steuergegenstände gemäß §1 Abs2 des Grundsteuergesetzes 1955, BGBl. Nr. 149, unter Zugrundelegung der Messbeträge des Vorjahres und eines Hebesatzes von 360 %;

2. von 39 % der tatsächlichen Erträge der Kommunalsteuer und der Lohnsummensteuer des zweitvorangegangenen Jahres."

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Das Klagebegehren betrifft einen vermögensrechtlichen Anspruch gegen ein Bundesland, dessen Wurzel im öffentlichen Recht, nämlich im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 und im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz, 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. Der Anspruch kann daher gemäß Art137 B-VG beim Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden (VfSlg. 16.387/2001 mwN).

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist die Klage zulässig.

2. Die Klage ist jedoch nicht gerechtfertigt.

Zwischen den Parteien des verfassungsgerichtlichen Verfahrens ist letztlich allein strittig, ob es mit den Regeln des F-VG 1948 bzw. mit dem Gleichheitssatz der Bundesverfassung vereinbar ist, die (als Prozentsatz der Gemeinde-Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bestimmte) jährliche Landesumlage auf die Gemeinden eines Landes nach einem Maßstab umzulegen, der lediglich das (modifizierte) Aufkommen an Grundsteuer und Kommunalsteuer, nicht jedoch die anderen Einnahmen der Gemeinde, vor allem nicht deren Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, berücksichtigt.

Das F-VG 1948 enthält zu dieser Frage keine spezielle Aussage. Dieses Gesetz ermächtigt in §3 Abs2 (in Verbindung mit der Verfassungsbestimmung des §21 Abs1 FAG 1967, BGBl. 2) lediglich die Länder, ihren Bedarf auf die Statutarstädte, die Gemeinden und gegebenenfalls die Gemeindeverbände umzulegen, wobei der Bundesgesetzgeber ermächtigt wird, ein Höchstausmaß der Landesumlage festzusetzen. Ein explizites Verfassungsgebot, dass die Landesumlage auf die Gemeinden überhaupt nach der Finanzkraft oder gar nach einem bestimmten Finanzkraftbegriff umzulegen wäre, ist nicht ersichtlich. Nach §4 F-VG 1948 gehört allerdings auch die Landesumlage zu jener "Regelung", die in Übereinstimung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen hat, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Verfassungskonform ist daher in Bezug auf die Landesumlage nur ein (allerdings auch jeder) Verteilungsmaßstab, der dieser Anordnung des §4 F-VG 1948 (den der Gerichtshof als Konkretisierung des Gleichheitssatzes und als Ausdruck des Sachlichkeitsgebotes für den Bereich des Finanzausgleiches eingestuft hat: VfSlg. 9280/1981, 10.633/1985, 12.505/1990, 14.262/1995, 15.039/1997, 16.849/2003 u.a.) gerecht wird.

Daraus folgt zunächst, dass der Landesgesetzgeber keineswegs verhalten ist, die Aufteilung der Landesumlage nach einem bestimmten Maßstab bzw. Finanzkraftbegriff des Finanzausgleichsgesetzes vorzunehmen. Er ist auch nicht verhalten, für alle Sachbereiche, in denen die Umlage eines Finanzbedarfes auf Gemeinden zu erfolgen hat, denselben Verteilungsschlüssel anzuwenden. Er ist aber auch nicht verpflichtet, die Anwendung eines Verteilungsschlüssels nur deswegen zu unterlassen, weil er (auch) im Finanzausgleichsgesetz in einem anderen Zusammenhang verwendet wird. Allein entscheidend ist vielmehr, ob der konkret im Landesumlagegesetz (hier: durch den Gesetzgeber des Landes Oberösterreich) gewählte Maßstab der Umlegung Anlass zu verfassungsrechtlichen Bedenken der geschilderten Art gibt (vgl. in diesem Sinne schon das hg. Erkenntnis VfSlg. 10.069/1984, Seite 627).

Dies ist jedoch nicht der Fall. Verteilungsmaßstab ist nach der zu beurteilenden Regelung die "Finanzkraft" des jeweiligen Vorjahres, die nach §2 des Oö. LandesumlageG 2001 - übereinstimmend mit §12 Abs4 FAG 2001 - ermittelt wird durch Heranziehung einerseits der Grundsteuer (unter Zugrundelegung der Messbeträge des Vorjahres und eines Hebesatzes von 360 vH), andererseits von 39 vH der tatsächlichen Erträge der Kommunalsteuer und der Lohnsummensteuer des zweitvorangegangenen Jahres. Der Landesgesetzgeber hat damit einen Maßstab gewählt, der die beiden aufkommensmäßig wichtigsten ausschließlichen Gemeindeabgaben berücksichtigt. Dass es hiebei nicht auf den tatsächlichen, sondern auf einen modifizierten Ertrag ankommt, stößt für sich gesehen nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken. Solche wurden auch von der klagenden Partei nicht vorgebracht.

Dass die Finanzkraft der Gemeinden an sich ein tauglicher Verteilungsmaßstab auch für die Landesumlage ist, bestreitet auch die klagende Partei nicht. Sie hält es jedoch für unsachlich, dass zur Bestimmung dieser Finanzkraft lediglich die Erträge von zwei Gemeindeabgaben herangezogen werden, hingegen die für die finanzielle Situation der Gemeinden generell wichtigeren Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben außer Betracht bleiben. In diesem Zusammenhang ist jedoch die historische Entwicklung der Landesumlage zu berücksichtigen (vgl. insbesondere Beer, Die Landesumlage, ÖGZ 1975, 428 ff.): Mit der Einführung des deutschen Rechts in Österreich wurden die selbständigen Besteuerungsrechte der Länder - von unbedeutenden Resten abgesehen - zugunsten des Reiches, der Gemeinden oder überhaupt aufgehoben. "Nachdem man den zu Gauen gewordenen Ländern alle steuerlichen Hoheitsrechte genommen hatte und das gesamte autonome Abgabenwesen den Gemeinden zugesprochen hatte (insbesondere die Grundsteuer und die neu eingeführte Gewerbesteuer, Getränke- und Vergnügungssteuer), erhielten die Landkreise und Gaue das Recht, ihren anderweitig nicht deckbaren Bedarf durch Heranziehung eines Teiles der steuerlichen Erträge der Gemeinden auszugleichen. (...) Auf Grund des F-VG 1948 verloren die Länder vor allem die Erträge aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, an denen sie vor 1938 beteiligt waren und damit weitgehend die eigene Steuerhoheit. Als Kompensation für die Aufgabe dieser Rechte erhielten die Länder die Möglichkeit zur Erhebung einer Landesumlage gegenüber den Gemeinden oder Gemeindeverbänden,

wodurch den Ländern eine mittelbare Beteiligung an den Erträgen von Gemeindesteuern und den Ertragsanteilen der Gemeinden gewährt worden ist." (Beer, a.a.O., 430; siehe auch schon Pfaundler, Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58, Wien 1958, 20 ff.). Berücksichtigt man, dass die Kommunalsteuer an die Stelle der Lohnsummensteuer und damit letztlich jenes Teiles der Gewerbesteuer getreten ist, der ausschließlich den Gemeinden zustand, so ist eine Verteilung nach Maßgabe der "eingeschränkten", lediglich durch Grundsteuer und Kommunalsteuer indizierten Finanzkraft dem Grunde nach damit zu rechtfertigen, dass sie im Wesentlichen jene Steuern - und daher jene Finanzkraft - berücksichtigt, die den Gemeinden seinerzeit durch den Übergang von Besteuerungsrechten von den Ländern zugekommen ist; diese sollen nunmehr durch die Landesumlage (teilweise) wieder auf die Länder (rück)transferiert werden.

Dass ein solcher Maßstab im Verhältnis der Gemeinden untereinander zu anderen Verteilungseffekten führt als ein Finanzkraftschlüssel, der auch die Ertragsanteile einbezieht, ist selbstverständlich, angesichts der Sachlichkeit des Schlüssels jedoch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die klagende Partei hat auch nicht vorgebracht, dass die Wahl dieses Maßstabes dazu führt, dass durch die Vernachlässigung anderer Einnahmen die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit überschritten würden. Sie zeigt nur - zu Recht - auf, dass bei ihr im Hinblick auf sinkende Einnahmen aus den Ertragsanteilen die Berücksichtigung dieser Ertragsanteile zu einer niedrigeren Landesumlage führen müsste. Die Differenz überschreitet in keinem der betroffenen Jahre 2 vH der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Um Missverständnisse zu vermeiden, hält der Gerichtshof allerdings ausdrücklich fest, dass es verfassungsrechtlich ebenso zulässig wäre, die Landesumlage nach einem Maßstab aufzuteilen, der weitere Einnahmenpositionen der Gemeinden, und daher etwa auch ihre Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben berücksichtigt und dadurch zu einer anderen (sachlichen) Verteilung der Belastung mit Landesumlage innerhalb der Gemeinden führt. Für die Beurteilung der hier vorliegenden Regelung ist aber nur entscheidend, ob es im Hinblick auf das verfolgte Regelungsziel, nämlich den Ländern einen Ausgleich für entfallene Steuereinnahmen zu bieten, gegen das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot des §4 F-VG 1948 verstößt, wenn das Land sich darauf beschränkt, bei der Verteilung im Wesentlichen die den Ländern seinerzeit entzogenen bzw. die ihnen heute entsprechenden Steuern heranzuziehen. Das ist, wie gezeigt, nicht der Fall.

Angesichts dieses Ergebnisses braucht der Gerichtshof sich nicht mit der Frage beschäftigen, ob es - wie die klagende Partei vorbringt - im vorliegenden Zusammenhang zu einer Verletzung der finanzausgleichsrechtlichen Paktierungspflicht gekommen ist.

3. Da die klagende Partei die geltend gemachten vermögensrechtlichen Ansprüche allein mit der Verfassungswidrigkeit der Regelung betreffend die Finanzkraft in §2 Oö. LandesumlageG 2001 begründet, der Gerichtshof aber diesbezüglich keine Bedenken hat, war das Klagebegehren abzuweisen.

4. Kosten waren nicht zuzusprechen, weil der anwaltlich nicht vertretenen beklagten Partei kein Anspruch auf Aufwandsersatz zusteht (siehe VfSlg. 10.103/1984, 16.023/2000) und im Übrigen nur der Ersatz der ziffernmäßig verzeichneten Kosten zugesprochen werden kann (vgl. z.B. VfSlg. 14.447/1996, 16.486/2002).

5. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Finanzverfassung, Finanzausgleich, Landesumlage, VfGH / Kosten

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2005:A31.2004

Dokumentnummer

JFT_09948999_04A00031_00

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

© 2025 JUSLINE
JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.
www.jusline.at