

# TE Vfgh Erkenntnis 2006/10/5 A23/05

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 05.10.2006

## Index

32 Steuerrecht

32/07 Stempel- und Rechtsgebühren, Stempelmarken

## Norm

B-VG Art10 Abs1 Z3

B-VG Art137 / Klage zw Gebietsk

F-VG 1948 §2

FAG 2001 §8

GebührenG 1957 §14 TP9 Abs5

PaßG 1992 §16

## Leitsatz

Abweisung einer Klage der Stadt Linz gegen den Bund auf Ersatz der Produktions- und Versandkosten für zentral produzierte Passrohlinge und Personalausweise; im Gebührengegesetz vorgesehene Pauschalabgeltung des Aufwandes für Reisedokumente finanzausgleichsrechtliche Regelung; Herstellungskosten durch die Pauschalabgeltung in vollem Umfang abgegolten

## Spruch

Das Klagebegehren, die beklagte Partei sei schuldig, der klagenden Partei den Betrag von € 121.615,86 samt 4 % Zinsen seit 2. Mai 2004 sowie die Kosten des Rechtsstreites binnen 14 Tagen bei Exekution zu zahlen, wird abgewiesen.

Kosten werden nicht zugesprochen.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1.1. Mit der vorliegenden, auf Art137 B-VG gestützten Klage gegen den Bund (Bundesminister für Finanzen) begehrt die Landeshauptstadt Linz (in der Folge: klagende Partei) vom Bund (beklagte Partei) die Überweisung eines im Zeitraum 1. Februar 2003 bis 2. Mai 2004 "im Zusammenhang mit der Herstellung von Reisedokumenten von der Republik Österreich zu Unrecht eingeforderten Betrages". Konkret wird die Fällung des folgenden Urteils begehrt:

"Die beklagte Partei ist schuldig, der Klägerin den Betrag von € 121.615,86 samt 4 % Zinsen seit 2.5.2004 sowie die Kosten des Rechtsstreites binnen 14 Tagen bei Exekution zu zahlen."

1.2. Der Stadt Linz sei mit 1. März 2002 das Meldewesen und mit 1. Februar 2003 das Pass- und Fundwesen übertragen worden, eine Kostenrefundierung für die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Bund habe jedoch nicht stattgefunden. Nach §14 TP9 Gebührengegesetz 1957, BGBl. 276 (im Folgenden: GebG), hätten die Antragsteller für die Ausstellung eines gewöhnlichen Reisepasses € 69,- als Stempelgebühr zu entrichten; davon solle gemäß Abs5 leg.cit.

die ausstellende Gebietskörperschaft (Land bzw. Gemeinde) einen Pauschalbetrag von € 42,80 erhalten und dem Bund ein Pauschalbetrag von € 26,20 verbleiben. Obwohl dem Bund für die Herstellung von Reisepässen und Personalausweisen nach §14 TP9 Abs5 GebG somit ohnehin ein Pauschalbetrag zukomme, seien der Stadt Linz durch den Bund weitere Kosten für die Herstellung der Reisedokumente verrechnet worden. Das Bundesministerium für Inneres habe veranlasst, dass den Passbehörden die Produktions- und Versandkosten der zentral produzierten Rohpässe und Personalausweise durch die Österreichische Staatsdruckerei in Rechnung gestellt werden. Für den von der Klage betroffenen Zeitraum handle es sich um Kosten in der Höhe von insgesamt € 121.615,86.

Die klagende Partei betrachtet dies als gesetzlich unzulässige Reduktion des ihr nach §14 TP9 Abs5 GebG zustehenden Pauschalbetrages zugunsten des Bundes. Die Gemeinden hätten lediglich den Amtssachaufwand zur Wahrnehmung der Agenden des Passwesens zu tragen, die Produktion der "Passrohlinge" sei jedoch nicht unter Amtssachaufwand zu subsumieren.

1.3. Zur Klagslegitimation führt die klagende Partei aus, dass sie berechtigt sei, eine Klage nach Art137 B-VG beim Verfassungsgerichtshof einzubringen. Sie werde dabei nach §49 Abs1 des Statuts der Landeshauptstadt Linz vom Bürgermeister vertreten.

1.4. Zur Begründung des Anspruches wird in der Klage Folgendes vorgebracht:

Für die Frage der Kostentragung sei von §2 F-VG 1948 und dem dort verankerten Grundsatz der Selbstträgerschaft auszugehen, von dem der zuständige Gesetzgeber Ausnahmen vorsehen könne. Aufgrund von Novellen des Paßgesetzes, des Meldegesetzes und des Sicherheitspolizeigesetzes seien die bisher von den Bundespolizeidirektionen wahrgenommenen Aufgaben nunmehr von den Bezirksverwaltungsbehörden bzw. von den Bürgermeistern der Städte wahrzunehmen. Für die Vollziehung des Paßgesetzes, BGBl. 839/1992, sei nach §26 leg.cit. grundsätzlich der Bundesminister für Inneres zuständig. Nach §16 Abs1 leg.cit. in der Fassung der Novelle 2001, BGBl. I 44, obliege die Ausstellung, Verlängerung etc. von gewöhnlichen Reisepässen im Inland der Bezirksverwaltungsbehörde, im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeidirektion dem Bürgermeister. Diese Aufgaben würden im übertragenen Wirkungsbereich nach Art119 B-VG besorgt.

Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes habe im übertragenen Wirkungsbereich die Gemeinde den sog. Amtssachaufwand zu tragen, nicht aber den Sachaufwand, der mit einer konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht, und ebenso wenig den sog. Zweckaufwand, dh. jene Aufwendungen, die von vornherein unmittelbar für einen bestimmten Zweck gemacht werden.

Wörtlich wird dann ausgeführt:

"Bedenkt man, dass Reisepässe bzw. Personalausweise nur auf Antrag oder in bestimmten, bezeichneten Fällen von Amts wegen ausgestellt werden, und damit jeweils ein konkretes, auf die Ausstellung eines Reisedokuments bezogenes Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt werden muss, handelt es sich deshalb bei den diesbezüglichen Kosten (Aufwand) um solche, die erst durch ein konkretes Verwaltungsverfahren unmittelbar ausgelöst werden, weshalb der Aufwand für die Herstellung bzw. die Produktions- und Versandkosten für Passrohlinge und Personalausweise wegen der allgemeinen Regelung des §2 F-VG vom Bund zu tragen ist (sh. auch Prof. Dr. [T.] im Rechtsausschuss des Österreichischen Städtebundes, ÖGZ 6/2005, Seite 55 f.). Bei diesem Aufwand handelt es sich nicht um einen solchen, der allein aus der Tatsache des Vorhandenseins einer Behördenorganisation resultiert, der somit nicht losgelöst von einem konkreten Verwaltungsverfahren anfällt. Da daher der Aufwand bzw. die Produktions- und Versandkosten für die Passrohlinge und Personalausweise nicht durch die Behördenorganisation an sich, sondern durch Parteienanträge auf Ausstellung bzw. aus Anlass bestimmter amtswegiger Fälle erwächst, kann es sich diesbezüglich nur um einen Sachaufwand handeln, der vom Bund zu tragen ist. Diese Kosten fallen per se nur deshalb an, um den Staatsbürgern gemäß den Bestimmungen des Passgesetzes ein gültiges Reisedokument (i.d. Regel Reisepass oder Personalausweis) zur Ermöglichung der Aus- bzw. Einreise zu verschaffen und dienen damit darüber hinaus einem bestimmten Zweck (Zweckaufwand)."

Diese Rechtsauffassung könne auch auf die Judikatur gestützt werden (die klagende Partei verweist auf die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 9507/1982 und 15.111/1998 sowie auf das Urteil des OGH vom 17. Mai 1991, 16 Os 19/91).

Zur "gebührenrechtlichen Kostenregelung" vertritt die klagende Partei den Standpunkt, dass durch den in §14 TP9 Abs5 GebG vorgesehenen Pauschalbetrag, der der ausstellenden Gebietskörperschaft zukomme, nicht sämtliche Kosten iSd §2 F-VG 1948, sondern nur der Amtssachaufwand abgegolten sei. Wörtlich wird dazu ausgeführt:

"Bei der Bestimmung des §14 TP9 Abs5 Gebührengesetz handelt es sich um eine Kostenübernahmsregelung, weil vom Bund Kosten der besorgenden Gemeinden für die Ausstellung der Reisedokumente pauschal abgegolten werden, die sonst nach §2 F-VG allein von der Gemeinde auf Grund der organisatorischen Betrachtungsweise zu tragen wären. Wenn der Bund allerdings den Gemeinden den diesbezüglichen Amtssachaufwand ersetzt, wird der konkrete Sachaufwand im Sinne des §2 F-VG betreffend Herstellung und Versand der Passrohlinge und Personalausweise von der Vergütungsregelung gemäß §14 TP9 Abs5 Gebührengesetz nicht tangiert; aus diesem Grund kann dieser konkrete Sachaufwand bei der Herstellung bzw. der Produktion und dem Versand der Passrohlinge und Personalausweise vom Bund gefordert werden bzw. hat der Bund den Gemeinden die Passrohlinge und Personalausweise beizustellen und die Produktions- und Versandkosten dieser Reisedokumente selbst zu tragen."

Dass die Stadt Linz bisher die Rechnungen der Österreichischen Staatsdruckerei für die Passrohlinge beglichen habe, ohne sich die geleisteten Zahlungen vom Bund refundieren zu lassen, beruhe auf einem Rechts- bzw. Geschäftsirrtum; diese Vorgangsweise sei als nichtig zu betrachten, da eine von §2 F-VG 1948 abweichende Kostentragung im Wege privatrechtlicher Verträge oder konkludenter Handlungen unzulässig sei.

Der Bund habe auf mehrmalige Eingaben nicht reagiert. Die Stadt Linz habe daher ab Mai 2004 nur mehr den um die Herstellungs- und Versandkosten reduzierten Pauschalbetrag an den Bund überwiesen und in der Folge den für den vorhergehenden Zeitraum 1. Februar 2003 bis 2. Mai 2004 zu Unrecht vereinnahmten Betrag zurückgefördert.

Abschließend heißt es in der Klage:

"In der Folge hat der Bund erstmals zu den Vorwürfen der Stadt mit Schreiben vom 21.9.2005 Stellung genommen und bemerkt, dass

-  
die Übertragung des Passwesens im Rahmen des Finanzausgleiches 2000 Teil eines Verwaltungsreformpaktes wäre,

-  
die Herstellung von Reisepässen Teil des Amtssachaufwandes wäre,

-  
die Gestaltung des pauschalen Kostenersatzes der Gemeinden die Herstellungs- und Versandkosten integriere,

-  
der Pauschalbetrag für die Ausstellung von Personalausweisen ohnedies auf € 35,-- erhöht worden wäre,

Dazu wird seitens der Stadt entgegnet, dass

-  
das Finanzausgleichspaktum lediglich die Übernahme von Agenden und die damit verbundene Tragung des Amtssachaufwandes, keinesfalls die Übernahme des Zweckaufwandes beinhaltete,

-  
gerade bei der Beurteilung des Zweckaufwandes ein Vergleich von Drucksorten mit der Herstellung und dem Versand von Reisepässen oder gar biometrischen Reisepässen jeder rechtlichen Grundlage entbehrt,

-  
die Kostenübernahmsregelung für die Ausstellung der Reisedokumente nicht im Finanzausgleich, sondern im Gebührenrecht behandelt wurde,

-  
im streitgegenständlichen Zeitraum 1.2.2003 bis 2.5.2004 jedenfalls keine Erhöhung der Ausstellungskosten für Personalausweise erfolgt war."

2.1. Der Bund (vertreten durch den Bundesminister für Finanzen) erstattete eine Gegenschrift, in der er das Klagebegehren der Höhe nach zwar anerkennt, aber dem Grunde nach bestreitet und beantragt, der Verfassungsgerichtshof möge das Begehren der klagenden Partei abweisen. Der Bund vertritt einleitend - zusammengefasst - die Rechtsansicht, dass es sich zum einen bei den Herstellungs- und Versandkosten um Amtssachaufwand handle und dass zum anderen sich schon aus der Kostenersatzregelung in §14 TP9 Abs5 GebG ergebe, dass der Bundesgesetzgeber die vollziehende Gebietskörperschaft zur Tragung dieses Aufwandes verpflichte.

Unter Hinweis auf die Judikatur vertritt die beklagte Partei zunächst den Standpunkt, dass die Herstellungskosten von Pässen und anderen Ausweisformularen, da es sich um Drucksorten handle, als Amtssachaufwand anzusehen und daher von den Ländern bzw. Gemeinden zu tragen seien. Wörtlich heißt es dazu:

"Die klagende Partei vertritt allerdings die Rechtsansicht, dass dessen ungeachtet Herstellungs- und Versandkosten bei Reisedokumenten keinen Amtssachaufwand darstellen würden, weil sie nur auf Antrag oder in bestimmten Fällen von Amts wegen ausgestellt werden und damit jeweils ein konkretes, auf die Ausstellung eines Reisedokuments bezogenes Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt werden muss; es würde sich nicht um einen solchen Aufwand handeln, der allein aus der Tatsache des Vorhandenseins einer Behördenorganisation resultiert (Pkt. B.1.2.3. der Klage)."

Damit verkennt die klagende Partei allerdings, dass die Begriffe Amtssachaufwand und konkreter Sachaufwand nicht den betriebswirtschaftlichen Begriffen von Fixkosten und variablen Kosten gleich zu halten sind. Amtssachaufwand ist nicht (nur) der Aufwand, der bei einer zwar vorhandenen, aber nicht tätigen Behörde anfällt, sondern umfasst vielmehr den Aufwand, der den Amtsorganen die Besorgung ihrer Amtsgeschäfte ermöglicht. Der Begriff des Amtssachaufwandes geht also keineswegs von einer untätigen Behörde aus, sondern soll ja die Tätigkeit der Behörde ermöglichen (siehe auch das Gutachten des BGH vom 9. November 1936, Slg. 1074 A: '...da auch der eben besprochene Amtssachaufwand einem Zweck, nämlich der Ermöglichung oder der Erleichterung amtlicher Tätigkeit dient.').

Am Beispiel des Postaufwandes für den Versand von Bescheiden wird dies deutlich: Auch wenn Bescheide erst als Folge von Verwaltungsverfahren zuzustellen sind, ist der Aufwand für den Versand von Bescheiden als Amtssachaufwand einzuordnen. Siehe dazu - wenngleich zur Abgrenzung von Barauslagen und Kosten der Behörden im Verwaltungsverfahren gemäß §75 AVG - auch das Erk. des VwGH [VwSlg.]

10.845 (A): 'Die Aufwendungen der Behörde für die Zustellung von Bescheiden zählen - von wem auch immer die Zustellung tatsächlich bewirkt wird - zum allgemeinen Aufwand für den normalen Amtsbetrieb'. Obwohl Kosten für die Post bei einer untätigen Behörde nicht anfallen können, zählen sie gemäß dem Gutachten des BGH dennoch zum Amtssachaufwand.

Gleiches gilt für Druckkosten aller Art, die die Tätigkeit der Behörde ermöglichen. Eine Abgrenzung des Amtssachaufwandes, die nur die Druckkosten einer untätigen Behörde umfassen würde, nicht aber Druckkosten als Ergebnis eines Verwaltungsverfahrens (z.B. Aufwand für den Ausdruck und für Kopien von Bescheiden), würde dem herrschenden Verständnis dieses Begriffes nicht gerecht. Zum Amtssachaufwand zählt daher auch der Aufwand für den Druck von Reisedokumenten, auch wenn dafür naturgemäß eine tätige Behörde voraussetzen ist. Siehe dazu ein das VwGH-Erkenntnis [VwSlg.]

10.845 (A) stützendes Zitat aus einer Anfragebeantwortung durch das Bundeskanzleramt (zitiert nach dem genannten Erk., Hervorhebung nicht im Original): 'Das von den Behörden verwendete Papier und Schreibmaterial, einschließlich Drucksorten aller Art (so insbesondere auch für Reisepässe, Legitimationskarten, Waffenpässe, Konzessionsurkunden u.dgl.), gehört zum Aufwand für den normalen Amtsbetrieb der Behörden, der von Amts wegen zu tragen ist...' "

Dass der Bund die Produktion der Reisedokumente selbst in Auftrag gegeben hat, beruhe auf gesetzlichen Sondernormen, die an der Einordnung als Amtssachaufwand nichts änderten. Ebenso wenig sei von Bedeutung, dass die vermehrten Sicherheitsbedürfnisse in Verbindung mit dem technischen Fortschritt zu einer Steigerung der Herstellungskosten für Reisedokumente geführt haben.

Zu §14 TP9 GebG und der dort vorgesehenen Pauschalabgeltung führt die beklagte Partei aus:

"Die Bundesgesetzgebung ist verpflichtet, ihre Kompetenz im Bereich des Finanzausgleichs so auszuüben, dass der Finanzausgleich als Gesamtsystem sachgerecht geregelt wird (§4 F-VG), wobei diese Regelung durch Zuteilung von Besteuerungsrechten, Teilung von Abgabenerträgen, Kostentragungs- und Transferzahlungen erfolgen kann. In welcher Form der Aufwand der Gebietskörperschaften in der mittelbaren Vollziehung dabei berücksichtigt wird, bleibt

in diesem Rahmen dem Finanzausgleichsgesetzgeber überlassen. Er ist vor allem verfassungsrechtlich nicht gezwungen, für jede einzelne Tätigkeit der Behörde kostendeckende Gebühren oder Kostenersätze vorzusehen, sondern kann diesen Aufwand auch pauschal durch die weiteren Instrumente - insbesondere in Form von Besteuerungsrechten oder von Ertragsanteilen - berücksichtigen.

Dessen ungeachtet hat aber der Bundesgesetzgeber bei der Festsetzung der pauschalen Kostenersätze gemäß §14 Tarifpost 9 GebG die Höhe und Entwicklung der Herstellungs- und Versandkosten der Rohlinge für Reisedokumente in concreto einbezogen und dabei eine Kostentragung durch die ausstellende Gebietskörperschaft vorausgesetzt. Unabhängig davon, in welche Kostenart die Aufwendungen für Pass- und Personalausweisrohlinge eingeordnet werden, enthält §14 Tarifpost 9 GebG seit der Fassung BGBl I Nr. 92/1999 somit die für den Streitfall maßgebliche Kostentragungsregel:

Vor Inangriffnahme der Gebührenreform im Jahr 1999 wurden für die Ausstellung von Reisedokumenten diverse Stempelgebühren und eine Bundesverwaltungsabgabe in der Höhe von öS 80,- eingehoben. In den Fällen, in denen eine Landesbehörde ein Reisedokument ausstellte, wurde diese Bundesverwaltungsabgabe zur Gänze dem Land zugeführt. Durch die GebG-Novelle 1999 BGBl. I Nr. 92/1999, wurden diese Stempelgebühren und Bundesverwaltungabgaben zu einer Gebühr zusammengefasst.

In Vorbereitung dieser Novellierung des GebG wurde am 27.10.1998 ein erster Entwurf des Bundesministeriums für Finanzen mit Vertretern aller Finanzausgleichspartner beraten [...]. In Anlehnung an die bestehende Bundesverwaltungsabgabe sah dieser Entwurf unter §14 Tarifpost 9 Abs6 eine Pauschalabgeltung des Aufwands von Ländern und Gemeinden [...] in der Höhe von öS 80,- für den Fall der Ausstellung des Reisedokuments durch eine Behörde des Landes oder der Gemeinde vor.

Sowohl aus dem Protokoll des Bundesministeriums für Finanzen als auch der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung zu dieser Besprechung geht hervor, dass die Vertreter der Länder ihre Forderung nach einem höheren Kostenersatz mit dem Hinweis, dass bereits die Kosten der Drucksorten in der Höhe von öS 98,- durch eine Pauschalabgeltung in der Höhe von öS 80,-

nicht abgedeckt seien, begründeten. Grundlage für die Verhandlungen über die Höhe der Pauschalabgeltung für Länder und Gemeinden war demnach das gemeinsame Verständnis von sämtlichen Finanzausgleichspartnern, dass die Kosten für die Drucksorten von Reisedokumenten vom pauschalen Kostenersatz umfasst und daher von Ländern und Gemeinden zu tragen sind, so wie es bis zu dieser Novellierung auch geübte Verwaltungspraxis war. Auch die Stellungnahmen Kärntens [...], Niederösterreichs [...], Salzburgs [...] und Vorarlbergs [...] zum Begutachtungsentwurf belegen diese Auffassung.

Den Forderungen der Länder und Gemeinden nach Erhöhung des Kostenersatzes wurde vom Gesetzgeber schließlich in der GebG-Novelle 1999 Rechnung getragen, indem der Bundesanteil an den Gebühren für Reisedokumente um öS 50,- gekürzt und die Pauschalabgeltung für Länder und Gemeinden um diesen Betrag auf öS 130,- erhöht wurde (siehe [...] BGBl. I Nr. 92/1999).

Die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung und die Höhe des pauschalen Kostenersatzes widerlegen die Ausführungen von [T.] in ÖGZ 6/2005, 56 (Beilage 5), auf die sich die klagende Partei stützt, wonach §14 TP9 Abs5 GebG nur die bisher den Ländern zugeflossene Bundesverwaltungsabgabe ablöse und diese Regelung den Aufwand für die Passrohlinge nicht tangiere.

In weiterer Folge wurden durch die Passgesetz-Novelle 2001, BGBl. I Nr. 44/2001, die Bezirksverwaltungsbehörden ermächtigt, mit Zustimmung der Gemeinden ihres Sprengels durch Verordnung zu bestimmen, dass die Gemeinden als Einbringungs- und Ausfolgungsbehörden tätig werden können. Durch die Passgesetznovelle 2002, BGBl. I Nr. 104/2002 (im Rahmen der Sicherheitspolizeigesetz-Novelle 2002), wiederum wurden in den Statutarstädten die Agenden der Bundespolizeidirektionen im Bereich des Passwesens auf die Bürgermeister übertragen. Auch im Vorfeld dieser Novellierungen wurden Gespräche mit den Finanzausgleichspartnern, insbesondere mit den Vertretern des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes als Hauptbetroffene, u.a. über die Kostenersätze geführt [...].

Verhandlungsgrundlage war auch hier das gemeinsame Verständnis darüber, dass von der Pauschalabgeltung für die Ausstellung von Reisedokumenten die Kosten für Drucksorten umfasst sind. Dies ergibt sich auf Seiten der Länder aus

deren Verhandlungsposition zur GebG-Novelle 1999 (siehe oben), auf Seiten der Gemeinden sowohl aus der Tatsache, dass es bereits vor der Passgesetz-Novelle 2001 Gemeinden gab, die Reisedokumente auf Grundlage der herrschenden Pauschalabgeltung (inkl. Abdeckung der Kosten für Drucksorten) ausstellten (Krems a.d. Donau und Waidhofen a. d. Ybbs), als auch aufgrund der Stellungnahmen des Österreichischen Gemeindebundes und der Stadt Wien.

In seiner Stellungnahme vom 13.11.2001 [...] zur Passgesetz-Novelle 2001 schlug der Österreichische Gemeindebund zur Frage der Kostenabgeltung für die Gemeinden vor, dass '... nach Abzug der Kosten für die Passrohlinge die Verwaltungsabgabe (Anm.: gemeint ist der Pauschalbetrag in §14 Tarifpost 9 GebG) zwischen den Ländern und Gemeinden 1:1 geteilt wird'.

Auch in der Stellungnahme der Stadt Wien vom 23.4.2002 [...] zur Passgesetz-Novelle 2002 wurden bei der Berechnung der Nettoeinnahmen pro Pass vom Pauschalbetrag die Kosten der Rohlinge subtrahiert.

Es soll nicht verschwiegen werden, dass der Bundesgesetzgeber anlässlich der Einführung des Personalausweises im Scheckkartenformat den pauschalen Kostenanteil der Länder von öS 480,- auf öS 420,- unter Hinweis auf eine vermeintliche Kostentragungsverpflichtung des Bundes reduziert hat (BGBI. I Nr. 44/2001). Diese unsystematische, der tatsächlich höheren Kostenbelastung der ausstellenden Gebietskörperschaft entgegenlaufende Bestimmung (mit allerdings unter Betrachtung der involvierten Beträge im Rahmen des gesamten Finanzausgleichsgefüges nicht überzubewertenden Auswirkungen) wurde mit der Novelle zum GebG BGBI. I Nr. 72/2004 wieder bereinigt und der pauschale Kostenersatz wieder auf € 35,- erhöht. In den Erläuterungen zur RV 470 BlgNR XXII. GP zu Art1 Z5 wird dazu ausgeführt, dass im Zusammenhang mit der Ausstellung der Personalausweise im Scheckkartenformat der Anteil der ausstellenden Behörde erhöht werden soll.

Als absehbar wurde, dass es durch die Umstellung der Reisepässe auf den so genannten 'Hochsicherheitspass' (Speicherung biometrischer Daten) zu einer Verteuerung der Passrohlinge kommen würde, wurden von den Ländern und Gemeinden Forderungen nach einer Anpassung erhoben und - zur Verbesserung ihrer Verhandlungsposition - auch eine Kostentragungspflicht des Bundes für die Herstellungs- und Versandkosten der Rohlinge behauptet (siehe z.B. Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 6.12.2004, Pkt. 8 des Resümeeprotokolls der Verbindungsstelle vom 10.12.2004, [...] und Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 3.5.2005, hier in Bezug auf die Hochsicherheitspässe, Schreiben der Verbindungsstelle [...]). Gleichzeitig äußerte aber der Österreichische Städtebund - wiederum von der Rechtsansicht ausgehend, dass die Drucksorten von der ausstellenden Gebietskörperschaft zu tragen sind - Bedenken, dass durch die Verteuerung der Drucksorten die Nettoeinnahmen der passausstellenden Behörden sinken würden (Schreiben vom 24.2.2005 [...]).

In der das Ergebnis der Gespräche der Finanzausgleichspartner hiezu dokumentierenden Punktation - die im Übrigen von den Verhandlungsdelegationen auch unterfertigt wurde - einigte man sich auf eine Erhöhung der Kostenersätze für Länder und Gemeinden und hielt ausdrücklich fest, dass die Kosten für die Herstellung der Reisepässe weiterhin von den ausstellenden Behörden getragen werden ([...], siehe auch die [...] Erläuterungen zur RV, 1229 BlgNR XXII. GP, im besonderen Teil zu Art2). Die diese Punktation umsetzende Regierungsvorlage wurde von Nationalrat und Bundesrat im März 2006 angenommen. Damit haben sowohl die Finanzausgleichspartner als auch der Gesetzgeber abschließend ihre übereinstimmende Rechtsansicht dargelegt, dass der Aufwand für die Herstellung und den Versand der Reisedokumente von der ausstellenden Gebietskörperschaft zu tragen ist und diese Verpflichtung durch den pauschalen Kostenersatz abgedeckt ist.

Hinsichtlich der von der klagenden Partei ins Treffen geführten parallelen Regelung zu den so genannten Niederlassungsnachweisen wird auf die Novelle zum GebG im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005, BGBI. I Nr. 100/2005 verwiesen, mit der der pauschale Kostenersatz für die ausstellende Gebietskörperschaft anlässlich der Erhöhung der Herstellungskosten angehoben wurde, um die höheren Kosten für die Behörden abzudecken (siehe dazu die Erläuterungen zur RV, 952 BlgNR XXII. GP, besonderer Teil zu Art11)."

2.2. Die klagende Partei erstattete am 23. März 2006 eine ergänzende Äußerung, in der sie im Wesentlichen erläutert, dass sie ihre Ansprüche schon wiederholt geltend gemacht habe und ihre diesbezüglichen Ersuchen von der beklagten Partei gar nicht oder nicht befriedigend behandelt worden seien.

2.3. Mit Schriftsatz vom 18. April 2006 replizierte die klagende Partei auf die Gegenschrift. In dieser Äußerung wird erneut - unter Zitierung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes - ausgeführt, dass es sich bei den Kosten der

Passrohlinge um konkreten Sachaufwand handle.

Die Replik beschreibt in der Folge die einzelnen Arbeitsschritte beim Ablauf der Ausstellung eines gewöhnlichen Reisepasses und führt aus, dass die damit in Zusammenhang stehenden "Personal- und Sachkosten" jedenfalls von der besorgenden Gebietskörperschaft zu tragen seien. Anhand einer tabellarischen Aufstellung wird in der Replik weiters der auf die Ausstellung der Reisepässe bei der klagenden Partei entfallende Personal- und Sachaufwand dargestellt.

In der Folge geht die klagende Partei auf §2 F-VG 1948 und die dort vorgesehenen abweichenden Kostentragungsregelungen ein. Sie hebt hervor, dass die Grenze für solche Maßnahmen durch §4 F-VG 1948 gezogen werde, und führt wörtlich aus:

"Die Entwicklung der Aufgabenübertragung und damit Kostenüberwälzung zeigt aber ganz deutlich, dass die vom Bund angeordneten Maßnahmen innerhalb eines kurzen Beobachtungszeitraumes geradezu ein exzessives Ausmaß darstellen und daher nicht als sachgerechter Finanzausgleich verstanden werden kann. Zur unmäßigen, ungerechtfertigten und deshalb auch gleichheitswidrigen Überwälzung von Aufgaben im Bereich der Bezirksverwaltung wird bemerkt, dass hier vor allem Aufgaben den Bezirksverwaltungsbehörden und damit auch im Zusammenhang mit der Vollziehung des Passgesetzes übertragen wurden, wobei dies gerade in Großstädten und in Ballungszentren eine sachlich nicht gerechtfertigte Aufgabenverschiebung mit sich bringt. Die Übertragung von Aufgaben durch den Bund auf die Gemeinden ist insofern unverhältnismäßig, weil

- sich der Bund seiner Aufgaben offensichtlich aus Kostengründen entledigt,

- sach- und personalaufwendige Aufgaben ohne entsprechende finanzielle Abgeltung übertragen werden, die Kommunen keine rechtliche Möglichkeit haben, einen finanziellen Ausgleich zu erhalten,

- der Bund als übertragende Körperschaft gesetzliche Regelungen vorsieht, um eigene Aufwandskosten auf die ohnehin finanziell schwer belasteten Kommunen zu übertragen.

Gerade unter diesen Aspekten muss auch der Vorhalt des Bundes gesehen werden, dass den Finanzausgleichpartnern ohnedies das 'Verständnis' zuzurechnen wäre, dass sie die Herstellungskosten der Reisedokumente zu tragen hätten. Dies kann vor allem aber darüber hinaus deshalb nicht geteilt werden, weil

- der Bund hier auf Gesetzesregelungen und Stellungnahmen zu diesen Gesetzen verweist, welche lange vor Übertragung der Agenden des Passwesens auf die Kommunen zur Begutachtung standen,

- der Bund selbst, wie er im Übrigen fairerweise einräumt, bei der Gestaltung der Ausweise in Scheckkartenformat anlässlich der Passgesetz-Novelle 2001 eine zentrale Produktion von Reisedokumenten unter Inanspruchnahme der Österreichischen Staatsdruckerei vorgesehen und dem Bund den Großteil der Kosten aus dieser Produktion zugerechnet und den Kostenersatzanteil der Länder (Gemeinden) gekürzt hatte,

- sowohl die Landeshauptleutekonferenz als auch der Österreichische Städtebund einschließlich der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Oö. [gemeint: Nö.] Landesregierung ausdrücklich darauf hingewiesen hatten, dass die Kosten für die neue technische Aufwendung Passrohling einen Zweckaufwand darstellen, der vom Bund zu tragen ist,

- die rechtliche Beurteilung eines Aufwandes als Amtssachaufwand und die daraus zu schließenden rechtlichen Konsequenzen nicht einfach Thema einer finanzausgleichsrechtlichen Verhandlung sein kann.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist die Frage, inwieweit eine Gesetzesbestimmung auszulegen ist, keinesfalls nach subjektivem Empfinden des Bundes oder allfälliger Finanzausgleichpartner, sondern

ausschließlich rein nach objektiven Kriterien zu beurteilen. Dabei spielt nach Rechtsauffassung der Landeshauptstadt Linz eine wesentliche Rolle, dass der Begriff Sachaufwand und in weiterer Folge übertragene konkrete Sachaufwand bzw. Zweckaufwand nach der herrschenden Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und nicht nach den Intentionen bzw. Empfinden des Bundes zu interpretieren ist und vor allem der Gesetzgeber eindeutig von der Ausstellung der Reisedokumente und nicht von der Herstellung der Passrohlinge spricht."

Schließlich legte die klagende Partei mit Schriftsatz vom 3. August 2006 ein Rechtsgutachten des Univ. Prof. Dr. T. vor. In dem Schriftsatz wird - unter Berufung auf das Rechtsgutachten - insbesondere auf die historische Entwicklung der gebührenrechtlichen Rechtslage verwiesen und argumentiert, dass der den ausstellenden Gebietskörperschaften zustehende Pauschalbetrag lediglich die bisherigen Bundesverwaltungsabgaben ersetzen sollte, woraus sich ergebe, dass damit lediglich ein Beitrag zum Amtssachaufwand geleistet worden sei. Das Faktum, dass der Pauschalbetrag höher als die (frühere) Bundesverwaltungsabgabe sei, ergebe sich daraus, dass die Ausstellung heute mehr Amtssachaufwand erfordere. Den Gesetzesmaterialien sei jedenfalls kein Hinweis zu entnehmen, dass mit dem Pauschalbetrag über den Amtssachaufwand hinaus irgendwelche Produktionskosten abgedeckt werden sollten.

3. Die im Zusammenhang mit dieser Klage wesentlichen Gesetzesbestimmungen lauten auszugsweise:

§16 Abs1 des Paßgesetzes 1992, BGBl. 839, lautet in der Fassung BGBl. I 104/2002 (in Kraft getreten mit 1. Februar 2003):

"Behörden

§16. (1) Die Ausstellung, die Verlängerung der Gültigkeitsdauer, die Erweiterung des Geltungsbereiches, die Änderung, die Entziehung und die Einschränkung von Reisepässen obliegen

1.

bei gewöhnlichen Reisepässen im Inland den Bezirksverwaltungsbehörden, im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeidirektion dem Bürgermeister, im Ausland den Vertretungsbehörden;

2.

bei Dienstpässen dem Bundesminister für Inneres;

3.

bei Diplomatenpässen dem Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten.

..."

Mit BGBl. I 44/2006 wurde eine Änderung dieser Bestimmung vorgenommen, die für das Verfahren keine Bedeutung hat.

§14 TP9 GebG lautete in der während des in der Klage angesprochenen Zeitraums geltenden Fassung BGBl. I 144/2001:

"§14. Tarife der festen Stempelgebühren für Schriften und Amtshandlungen.

...

Tarifpost

9 Reisedokumente

(1) Reisepässe

1. gewöhnlicher Reisepass, Fremdenpass,

Konventionsreisepass ..... 69 Euro,

2. Verlängerung der Gültigkeitsdauer ..... 61 Euro,

3. Erweiterung des Geltungsbereiches ..... 60 Euro,

4. nachträgliche Miteintragung von Kindern ..... 26 Euro,

5. sonstige über Antrag erfolgte Änderungen oder

Ergänzungen, ohne Rücksicht auf deren Anzahl .. 26 Euro,

6. Ausstellung eines Identitätsausweises ..... 56 Euro.

(2) Passersätze

1. Personalausweis ..... 56 Euro,

2. Sammelreisepass ..... 21,80 Euro

plus

3,60 Euro

pro Person,

mindestens

jedoch

32,70 Euro,

3. sonstiger Passersatz (zB Grenzkarte, Ausflugsschein)

a) Bewilligung zum einmaligen Grenzübertritt ... 1 Euro,

b) Bewilligung zum mehrmaligen Grenzübertritt

- bei einer Gültigkeitsdauer bis zu einem

halben Jahr ..... 2,10 Euro,

- bei einer Gültigkeitsdauer von mehr als

einem halben Jahr ..... 3,20 Euro,

c) Bewilligung zum mehrmaligen Grenzübertritt im

Ausflugsverkehr für mehrere Personen

(Sammelausflugsschein) je Person ..... 1,80 Euro.

(3) Die Ausstellung der in den Abs1 und 2 angeführten Schriften und die Vornahme der darin angeführten Amtshandlungen sind von den Verwaltungsabgaben des Bundes befreit.

(4) Die Gebührenschuld entsteht mit der Hinausgabe (Aushändigung) des Reisedokumentes durch die Behörde. Gebührenschuldner ist derjenige, für den oder in dessen Interesse das Reisedokument ausgestellt wird. Der Gebührenschuldner hat bei Überreichung des Antrages auf Ausstellung des Reisedokumentes eine Vorauszahlung in Höhe der voraussichtlichen Gebühr zu entrichten. Die Vorauszahlung ist auf Antrag zu erstatten, wenn keine Gebührenschuld entsteht. §241 Abs2 und 3 BAO gelten sinngemäß. Die Behörde darf das Reisedokument nur nach erfolgter Entrichtung der Gebühr aushändigen.

(5) Erfolgt die Ausstellung des Reisedokuments durch eine Behörde eines Landes oder einer Gemeinde, steht dieser Gebietskörperschaft je Reisedokument ein Pauschalbetrag zu. Dieser beträgt in den Fällen

- des Abs1 Z1 ..... 42,80 Euro,

- des Abs1 Z2 ..... 35,60 Euro,

- des Abs1 Z3 ..... 34,50 Euro,

- des Abs1 Z4 ..... 13 Euro,

- des Abs1 Z6 ..... 30,50 Euro,

- des Abs2 Z1 ..... 34,80 Euro,

- des Abs2 Z2 ..... 3,60 Euro

je Person,

mindestens

jedoch

32,70 Euro.

In den Fällen des Abs2 Z3 steht der Gebietskörperschaft der gesamte Betrag zu. Wird durch Verordnung des Bundesministers für Inneres im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates gemäß §3 Abs2 Passgesetz 1992 festgelegt, dass der Personalausweis im Format ID-1 gemäß ISO-Norm 7810 Stand 1995 zu gestalten ist, steht der Gebietskörperschaft mit Inkrafttreten der Verordnung ein Pauschalbetrag von 30,50 Euro je Personalausweis zu."

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über die Klage erwogen:

1. Nach Art137 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof 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, dessen Wurzel im öffentlichen Recht, nämlich im F-VG 1948 und im 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 (vgl. z.B. VfSlg. 16.739/2002 mwN).

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, ist die Klage zulässig.

2.1. Das Passwesen ist nach Art10 Abs1 Z3 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Die Vollziehung erfolgt als Teil der Sicherheitsverwaltung (vgl. die Aufzählung der Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung in §2 SPG) durch Sicherheitsbehörden, das sind im Allgemeinen in erster Instanz die Bezirksverwaltungsbehörden bzw. an Orten, wo solche eingerichtet sind, die Bundespolizeidirektionen. §16 Paßgesetz 1992 modifiziert diese Regelung insofern, als die Ausstellung, Verlängerung etc. von Reisepässen bei gewöhnlichen Reisepässen im Inland den Bezirksverwaltungsbehörden, im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeidirektion dem Bürgermeister obliegt. Soweit der Bürgermeister (als Organ der Gemeinde) das Paßgesetz zu vollziehen hat, wird daher die Besorgung einer Angelegenheit der Bundesverwaltung von der Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich wahrgenommen. Es sind daher die Grundsätze, die der Gerichtshof für die Kostentragung im Bereich der mittelbaren Verwaltung bzw. des übertragenen Wirkungsbereiches entwickelt hat, maßgeblich.

2.2. 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. Daraus folgt nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes auch, dass eine Gebietskörperschaft Anspruch auf Kostenersatz gegen eine andere Gebietskörperschaft hat, wenn sie einen Aufwand trägt, den nach der Grundregel des §2 F-VG 1948 diese andere Gebietskörperschaft zu tragen hat, und eine abweichende Kostentragungsregel nicht besteht (vgl. z.B. VfSlg. 9507/1982, 11.939/1988, 14.168/1995, 16.739/2002, 16.992/2003).

Für die Fälle der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung - und Gleicher gilt, wie schon erwähnt, für den hier vorliegenden Fall eines Tätigwerdens von Landes- bzw. Gemeindebehörden im Bereich der Sicherheitsverwaltung - hat der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 9507/1982 ausgesprochen, dass zu besorgende Staatsaufgaben der Gebietskörperschaften iSd §2 F-VG 1948 auch dann gegeben sind, wenn die Gebietskörperschaft von Rechts wegen gehalten ist, Angelegenheiten einer anderen Gebietskörperschaft für diese, nach deren Weisungen und unter deren Verantwortung zu führen. Der Gerichtshof hat daraus freilich nicht eine unbeschränkte Kostentragungspflicht der besorgenden Gebietskörperschaft abgeleitet. Eine Kostentragungspflicht der besorgenden Gebietskörperschaft ist in Fällen mittelbarer Verwaltung nach dieser Entscheidung zwar für den Personalaufwand und den Amtssachaufwand anzunehmen (somit praktisch für die Behördenorganisation und die notwendigen Hilfsmittel), hingegen nicht für jenen Sachaufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht (konkreter Sachaufwand), und ebensowenig für den sogenannten Zweckaufwand, das sind jene Aufwendungen, die von vornherein unmittelbar für einen bestimmten Zweck gemacht werden. Für diese Aufwandskategorien ist somit auch nach der zitierten Entscheidung im Bereich mittelbarer Verwaltung keine Kostentragungspflicht der besorgenden Gebietskörperschaft anzunehmen, sondern eine Ersatzpflicht jener Gebietskörperschaft, der die aufwandsverursachende Aufgabe zuzuordnen ist (vgl. ausführlich wiederum VfSlg. 16.739/2002, 16.992/2003).

2.3. Der Gerichtshof lässt es vorderhand dahingestellt, ob der Aufwand für die Produktion und den Versand der sog. Passrohlinge und der anderen Reisedokumente dem allgemeinen Amtssachaufwand zuzuordnen ist (in welchem Fall er nach §2 F-VG 1948 - bei Fehlen abweichender Kostentragungsregeln - von den Ländern bzw. Gemeinden zu tragen wäre) oder ob es sich dabei um sog. konkreten Amtssachaufwand handelt, der nach der geschilderten Rechtsprechung vom Bund zu tragen wäre. Primär ist nämlich zu berücksichtigen, dass §14 TP9 GebG, der die Stempelgebühren im Zusammenhang mit der Ausstellung etc. von Reisedokumenten regelt, in Abs5 eine pauschale Abgeltung des Aufwandes der ausstellenden Gebie

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

© 2026 JUSLINE

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

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)