

**Gericht**

Verfassungsgerichtshof

**Entscheidungsdatum**

23.06.1984

**Geschäftszahl**

A6/83

**Sammlungsnummer**

10070

**Leitsatz**

B-VG Art137; Klage einer Gemeinde gegen das Land wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus dem Vbg. Landesumlagegesetz; Klage zulässig

Vbg. Landesumlagegesetz; keine Bedenken gegen die Finanzkraftregelung in §2 Abs2

**Spruch**

Das Klagebegehren wird abgewiesen.

Die Klägerin hat dem Land Vbg. die mit 658,40 S bestimmten Prozeßkosten binnen 14 Tagen bei sonstigem Zwang zu ersetzen.

**Begründung****Entscheidungsgründe:**

I. 1. Die Marktgemeinde L erhebt Klage gemäß Art137 B-VG gegen das Land Vbg. wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus dem Vbg. Landesumlagegesetz.

Die Klägerin begehrt die Erlassung des Erk.:

"Das Land Vorarlberg ist binnen eines Monats bei sonstigem Zwang schuldig, der Klägerin jene Beträge, die ihr nach Beseitigung der verfassungswidrigen Finanzkraftberechnung nach dem Vorarlberger Landesumlagegesetz für die Jahre 1960 bis 1978 zustehen (s. VfSlg. 7644) samt Verzugszinsen jeweils ab Fälligkeit, konkret nach den bisherigen Ermittlungen die zuviel einbehaltenen Beträge nach dem Vorarlberger Landesumlagegesetz in Höhe von 30143753 S für die Zeit vom 1. 1. 1960 bis 31. 12. 1978, zuzüglich der jeweils ab dem Zeitpunkt der Fälligkeit angefallenen gesetzlichen Zinsen, und zwar von ca. 12234098,14 S zu bezahlen."

Das Begehren wird hilfsweise in Form der Klagsausdehnung zur einen oder anderen der beiden beim VfGH unter A6/82 und A4/83 protokollierten Klagen gestellt, "sollte der VfGH der Meinung sein, daß aus dem einen oder anderen Grund ein untrennbarer Zusammenhang der vorliegenden Klage mit den beiden genannten, schon eingereichten Klagen besteht".

2. Die Klägerin stützt ihre Klage ausschließlich darauf, daß die präjudiziellen Regelungen betreffend die Berechnung der Finanzkraft im §2 Abs2 des Landesumlagegesetzes - LUmlG LGBl. 6/1952 idF LGBl. 3/1960 verfassungswidrig seien.

Diese Bestimmungen lauten (in dem vom Klagebegehren erfaßten Zeitraum) in ihrem textlichen Zusammenhang:

§2 des Gesetzes über die Einhebung einer Landesumlage (Landesumlagegesetz - LUmlG) LGBl. 6/1952 idF 3/1960 und 20/1967:

"(1) (idF LGBl. 3/1960) Das Ausmaß der Landesumlage, die das durch Bundesgesetz festgesetzte Höchstausmaß nicht überschreiten darf, wird entsprechend der Höhe des durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarfes des Landes alljährlich durch Verordnung der Landesregierung festgesetzt.

(1) (idF LGBl. 20/1967) Das Ausmaß der Landesumlage ist alljährlich durch Verordnung der Landesregierung mit dem Hundertsatz festzusetzen, der sich aus dem Verhältnis zwischen den zu erwartenden Gemeindeertragsanteilen und dem Einnahmenansatz 'Ertrag der Landesumlage' des Landesvoranschlages ergibt. Hierbei darf das durch Bundesgesetz festgesetzte Höchstausmaß nicht überschritten werden.

(2) (idF LGBl. 3/1960) Der auf die einzelnen Gemeinden entfallende Anteil an der Landesumlage richtet sich nach deren Finanzkraft, die zu ermitteln ist durch Heranziehung

1. der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unter Zugrundelegung der Meßbeträge des Vorjahres und eines Hebesatzes von 300 v. H.,

2. der Grundsteuer von den Grundstücken unter Zugrundelegung der Meßbeträge des Vorjahres und eines Hebesatzes von 300 v. H., wenn jedoch nach den grundsteuerrechtlichen Vorschriften ein Mindestbetrag maßgebend ist, unter Zugrundelegung des einfachen Mindestbetrages, und

3. der tatsächlichen Erträge der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital des Vorjahres, jedoch unter der Annahme eines Hebesatzes von 150 v. H.

(3) Eine rechnungsmäßig unter Null sinkende Finanzkraft ist gleich Null zu setzen."

Die Verfassungswidrigkeit ergebe sich nach Meinung der Klägerin daraus, daß in dieser Regelung nur einzelne, willkürlich herausgegriffene und für die Finanzkraft nicht signifikante Gemeindeabgaben berücksichtigt würden. Es handle sich bei dieser Lösung um eine in sich verfassungswidrige exzessive und gleichheitswidrige. Dies ergebe sich sowohl aus allen zur Verfügung stehenden statistischen Daten sowie aus der gesamten einschlägigen Literatur. Die Klägerin glaube, mit diesen globalen Angaben beim VfGH die nötigen Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der präjudiziellen Regelungen des LUmlG hervorgerufen zu haben. Im einzelnen seien diese Bedenken in den beiden genannten Klagen angeführt.

Die Klägerin verzeichnet abschließend Kosten.

II. Das Land Vbg. als beklagte Partei erstattete eine Gegenschrift.

Darin wird zunächst (unter Z1) erklärt, es handle sich beim Klagebegehren um willkürliche vermögensrechtliche Ansprüche, die nicht anerkannt werden könnten. Sodann wird (unter Z2) die Rechtsansicht vertreten, daß die Klage nicht zulässig sei, weil die vermögensrechtlichen Ansprüche aus den Bestimmungen des LUmlG monatlich durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde erledigt worden seien.

Aufgrund des LUmlG werde von der Landesregierung jährlich eine V erlassen, in welcher die Höhe der Landesumlage festgesetzt werde. Aufgrund der jeweiligen V und des LUmlG hätten die Gemeinden monatlich ein Schreiben erhalten, in welchem ihnen die Bemessungsgrundlage und die Höhe der Ertragsanteile und der bereits in Abzug gebrachten Landesumlage mitgeteilt worden seien. Alle diese Schreiben stellten Bescheide dar, obwohl sie weder mit "Bescheid" überschrieben, noch in Spruch, Begründung und Rechtsmittelbelehrung unterteilt seien (Hinweis auf VfSlg. 9520/1982 ua.). Es seien sämtliche Bescheide bereits in Rechtskraft erwachsen. Weiters hätte die Klägerin bei einem Zweifel bezüglich des Bescheidcharakters dieser Bescheide die durchaus zumutbare Möglichkeit gehabt, "noch zusätzlich eine bescheidmäßige Festlegung der Höhe der Landesumlage bzw. Klärung dieser Zweifelsfrage zu verlangen".

Zu der von der Klägerin behaupteten Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen über die Berechnung der Finanzkraft im §2 Abs2 LUmlG idF der ersten Landesumlagegesetznov. wird (unter Z3) ausgeführt:

"Bei einer historischen Betrachtung des Entstehungsgrundes der Landesumlage ist deutlich sichtbar, weshalb bei der Berechnung der Finanzkraft gerade die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer herangezogen worden sind. Vorläufer der heutigen Grundsteuer gemäß §1 des Gesetzes vom 29. Jänner 1926, betreffend die Neuregelung der Landesgrundsteuer, LGBl. Nr. 6/1926, und gemäß §15 Abs1 des Gesetzes vom 15. März 1926,

betreffend die Einhebung der Landesgebäudesteuer, LGBl. Nr. 15/1926 in der Fassung LGBl. Nr. 13/1927, ausschließliche Landesabgaben waren. Die Gemeinden waren berechtigt, Zuschläge zur Landesgrundsteuer und Zuschläge zur Landesgebäudesteuer einzuheben. Als Vorläufer der Gewerbesteuer kann die allgemeine Erwerbssteuer, die im Personalsteuergesetz, RGBl. Nr. 220/1896, geregelt ist, bezeichnet werden. Die Länder und Gemeinden konnten Zuschläge zur allgemeinen Erwerbssteuer einheben, davon hat das Land Vorarlberg allerdings keinen Gebrauch gemacht. Nach der Besetzung Österreichs trat 1938 an die Stelle dieser Steuern das Steuerrecht des Deutschen Reiches. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde dieses Steuerrecht im wesentlichen in Geltung belassen. Dadurch wurde die Grundsteuer und die Gewerbesteuer zu einer ausschließlichen Gemeindeabgabe (§9 des Finanzausgleichsgesetzes 1948). Den Ländern wurde als Abgeltung hierfür die Umlegung des durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarfes höchstens bis zu 20 v. H. der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ermöglicht (Landesumlage gemäß §12 des Finanzausgleichsgesetzes 1948). Vorarlberg hat im Jahre 1948 die Landesumlage im gesetzlich höchstmöglichen Ausmaß eingehoben. Diese Verumlagerung wurde gemäß §3 des Gesetzes über die Einhebung einer Landesumlage und der Bezirksfürsorgeverbandsumlagen im Jahre 1948, LGBl. Nr. 18/1948, auf Grund der für das Jahr 1947 vorgeschriebenen Grundsteuer, der im Jahre 1947 tatsächlich an die Gemeinden überwiesenen Gewerbesteuer und nach der Höhe des Anteiles der Gemeinden an 75 v. H. der Ertragsanteile aller Gemeinden des Landes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für das Jahr 1948 vorgenommen. Im Jahre 1949 erfolgte die Verumlagerung aus Gründen der Vermeidung von bedeutender Verwaltungsmehrarbeit, des Entfalls der ziffernmäßigen Begrenzung und der Gefahr, daß bei einzelnen Gemeinden das bundesgesetzlich zulässige Höchstausmaß überschritten werden könnte, durch Abzug von 20% von den den Gemeinden gebührenden monatlichen Vorschüssen zugunsten des Landes (LGBl. Nr. 11/1949). Da sich diese Einhebungsart bewährt hat (3. Beilage im Jahre 1950 zu den stenographischen Sitzungsberichten des XVII. Vorarlberger Landtages), ist sie auch für das Jahr 1950 (LGBl. Nr. 14/1950) und 1951 (LGBl. Nr. 5/1951) beibehalten worden und in das Landesumlagegesetz übernommen worden.

Im Jahre 1960 wurde mit der 1. Landesumlagegesetznovelle die angefochtene Finanzkraftberechnung in Gesetzesform eingeführt. Auf Verordnungsstufe ist diese Finanzkraftberechnung bereits für das Jahr 1959, LGBl. Nr. 14/1959, eingeführt worden. Dieser Finanzkraftschlüssel entspricht wörtlich jenem in §6 Abs4 des Finanzausgleichsgesetzes 1959. Die Begründung für die Einführung dieser Finanzkraftberechnung geht deutlich aus den Erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage zur 1. Landesumlagegesetznovelle (2. Beilage im Jahre 1959 zu den stenographischen Sitzungsberichten des XIX. Vorarlberger Landtages) hervor. Hierbei ist auch der Entstehungsgrund für die Landesumlage besonders zu beachten. Es wird dann verständlich, weshalb der Landesgesetzgeber für die Berechnung der Landesumlage nur die beiden Gemeindeabgaben, nämlich Grund- und Gewerbesteuer, herangezogen hat.

Die auf den Ertragsanteilen beruhenden Gemeindeeinnahmen sind wegen der verschiedenen Aufteilungsarten wesentlich ausgeglichener als die auf den Gemeindeabgaben beruhenden Einnahmen. Bei den Gemeindeabgaben kommt der verschiedenen Wirtschaftsstruktur der einzelnen Gemeinden eine größere Bedeutung zu, als den Einnahmen aus den nach verschiedenen Schlüsseln verteilten Ertragsanteilen (VfGH vom 30. November 1981, Zahl A7/80-17).

Weiters ist die Bedeutung dieses Finanzkraftschlüssels im Gesamtrahmen aller finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen und nicht nur für sich allein zu sehen. Dieser Finanzkraftschlüssel ist das Ergebnis finanzpolitischer Überlegungen, bei denen der Landesgesetzgeber zwar an die Bestimmungen des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 gebunden ist, die ihm aber durch das verfassungsgesetzliche Gleichheitsgebot nicht verwehrt sind, solange er sich im Rahmen vertretbarer Zielsetzungen bewegt und keinen Exzeß begeht (VfSlg. 7010/1973, 7558/1975, 7864/1976). Der Landesgesetzgeber handelte bei der Festlegung dieses Finanzkraftschlüssels im Rahmen finanz- bzw. rechtspolitischer Überlegungen, die - außer im Falle eines hier nicht vorliegenden Exzesses - nicht am Gleichheitssatz gemessen werden können und daher nicht der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen.

Der Gesamtrahmen aller finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen auf Bundes- und Landesebene hat sich zwischenzeitlich nicht wesentlich verändert, weshalb dieser Finanzkraftschlüssel auch nicht zwischenzeitlich gleichheitswidrig geworden ist. Bezüglich der Landesumlage ist im Jahre 1967 eine geringfügige Änderung nur zur Umlegung des durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarfes der Länder berechtigt. Seit dem Finanzausgleichsgesetz 1967 (§21 Abs1) sind die Länder auch ohne Vorliegen dieser Voraussetzung berechtigt, die Landesumlage einzuheben. Die ursprüngliche Bestimmung im §3 Abs2 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 weist ebenfalls auf den Entstehungsgrund der Landesumlage hin.

Die Heranziehung der Grund- und Gewerbesteuer zur Finanzkraftberechnung führt sehr wohl zu einem signifikanten und sachadäquaten Ergebnis im Verhältnis zu anderen Gemeindeeinnahmen. Hierzu darf auf die Berechnungen in der Gegenschrift vom 26. Mai 1983 (zu A4/83) verwiesen werden, wobei auch die Ergebnisse

für andere Jahre nicht wesentlich vom Rechnungsergebnis für das Jahr 1979 abweichen. Es wurden also nicht nur willkürlich zwei Gemeindeabgaben zur Berechnung der Finanzkraft herangezogen."

Abschließend werden (unter Z4) Vergleiche mit der Finanzkraftberechnung in anderen Bundesländern angestellt. Schließlich wird darauf hingewiesen (unter Z5), daß der Klägerin bei ihren Berechnungen für das Jahr 1961 ein Versehen unterlaufen sei. Bei diesen Berechnungen handle es sich, wie die Klägerin selbst zugebe, um fiktive Berechnungen, die von einer willkürlichen Aufteilung (nach Aufkommen) ausgingen. Diese Aufteilungsart sei nicht zweckmäßig, da sie den Unterschied zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden zuwenig berücksichtige.

Es wird der Antrag gestellt, das Klagebegehren wegen Unzulässigkeit zurückzuweisen oder allenfalls als unbegründet abzuweisen.

III. Der VfGH hat erwogen:

Zu den Prozeßvoraussetzungen:

1. Das Begehren betrifft einen vermögensrechtlichen Anspruch gegen ein Land, dessen Wurzel im öffentlichen Recht, und zwar im Finanz-Verfassungsgesetz 1948, in (bundesrechtlichen) Finanzausgleichsgesetzen und im (landesrechtlichen) Landesumlagegesetz, liegt.

Daß Ansprüche einer Gemeinde an das Land aus den Bestimmungen des LUmlG durch Klage nach Art137 B-VG geltend gemacht werden können, wurde im Erk. zu A4/83, A19/84 vom heutigen Tage unter Punkt III.1.a ausgeführt. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf diese Ausführungen verwiesen.

Bemerkt wird, daß für die Rechtsansicht des beklagten Landes, die an die Klägerin monatlich ergangenen Mitteilungen über die Höhe der von den Ertragsanteilen bereits abgezogenen Landesumlage seien bescheidmäßige Erledigungen, aus dem angeführten Erk. VfSlg. 9520/1982 nichts abgeleitet werden kann. Dieses Erk. ist zu Bestimmungen des Tir. Sozialhilfegesetzes und des Tir. Behinderten- und Pflegebeihilfengesetzes ergangen, wonach die Gemeinden auf Verlangen der Landesregierung vierteljährlich bestimmt ermittelte Vorschüsse gegen nachträgliche Verrechnung zu überweisen haben; der VfGH hat Erledigungen, mit denen ein solches Verlangen gestellt und Vorschüsse vorgeschrieben werden sowie die Endabrechnungen als Bescheide gewertet.

Bei den in §3 LUmlG geregelten Vorgängen der Überweisung und Abrechnung der Landesumlage handelt es sich jedoch nicht um bescheidmäßige Erledigungen, sondern um technische Vorgänge, ähnlich denen bei Überweisung und Abrechnung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach den Vorschriften des §11 FAG 1979 (und den diesbezüglichen Bestimmungen der vorangegangenen Finanzausgleichsgesetze).

Die Klage nach Art137 B-VG ist somit zulässig (vgl. auch VfSlg. 3076/1956, 5681/1968, 7001/1973, 7644/1975, 8578/1979, 9280/1981).

Zur Sache:

2. Der für die Regelung der Landesumlage (das ist die Umlegung des durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarfes der Länder auf die Gemeinden, bzw. seit 1. Jänner 1967 eine "Umlage" auch ohne Zutreffen dieser Voraussetzungen) zuständige Landesgesetzgeber ist insofern beschränkt, als das Höchstausmaß der Landesumlage durch Bundesgesetz festgesetzt werden kann (§3 Abs2 F-VG 1948, §21 Abs1 Finanzausgleichsgesetz 1967 BGBl. 2/1967). In dem vom Klagebegehren erfaßten Zeitraum (1. Jänner 1960 bis 31. Dezember 1978) hat zunächst das FAG 1959 BGBl. 97/1959 (§12) für die Umlegung des durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarfes der Länder ein Höchstausmaß von 16 vH der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bestimmt, und sodann das FAG 1967 BGBl. 2/1967 (§5) für die - nicht an weitere Voraussetzungen geknüpfte - Landesumlage in den Jahre 1967 bis 1971 ein Höchstausmaß von 15 vH, im Jahre 1972 ein solches von 14,5 vH der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden, schließlich das FAG 1973 BGBl. 445/1972 (§4) ein Höchstausmaß von 12,5 vH der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden festgesetzt. Die nach §2 Abs1 LUmlG alljährlich das Ausmaß der Landesumlage festsetzenden Verordnungen der Landesregierung halten sich im Rahmen dieser Höchstsätze.

3. Die Klägerin hält die Bestimmungen des §2 Abs2 LUmlG über die Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden, nach der sich der auf die einzelnen Gemeinden entfallende Anteil an der Landesumlage richtet, aus den gleichen Gründen für verfassungswidrig, die sie in der Klage A4/83 näher darlegt und aus denen sie auch in der Klage A6/82 die Verfassungswidrigkeit der diesbezüglichen Bestimmungen des §10 Abs4 FAG 1979 für gegeben erachtet.

Zu diesem Vorbringen genügt es - um Wiederholungen zu vermeiden - auf die Ausführungen im Erk. zu A4/83, A19/84 vom heutigen Tage unter Punkt III.3. hinzuweisen.

4. Die Klägerin begründet den geltend gemachten vermögensrechtlichen Anspruch allein mit der Verfassungswidrigkeit der Regelung betreffend die Finanzkraft in §2 Abs2 LUmlG.

Da der VfGH diesbezüglich keine Bedenken hat, ist das Klagebegehren abzuweisen.

Der Kostenausspruch gründet sich auf §41 VerfGG 1953 idF BGBl. 18/1958. Dem nicht durch einen Rechtsanwalt vertretenen Land Vbg. werden die Barauslagen zugesprochen.