

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

09.12.1997

Geschäftszahl

G17/97, G18/97, G266/97, G267/97, G268/97, G269/97, G270/97, G271/97,
G272/97, V4/97, V5/97, V6/97, V7/97, V60/97, V61/97, V62/97, V63/97,
V64/97, V65/97, V66/97, V67/97, V68/97, V69/97, V70/97, V71/97, V72/97, V73/97 - B1527/96 ua

Sammlungsnummer

15039

Leitsatz

Keine Verfassungswidrigkeit des Oö Landesgesetzes über den Kostenbeitrag der Gemeinden zum Oö Verkehrsverbund; Übernahme einer öffentlichen Gemeinschaftsaufgabe durch Vereinbarung zwischen Bund und Land zur Einrichtung eines Verkehrsverbundes; Landesgesetzgeber als zuständiger Finanzausgleichsgesetzgeber zur Kostenabwälzung auf die Gemeinden ermächtigt; keine exzessive Benachteiligung der an der reibungslosen Durchführung des Verkehrsverbundes interessierten Gemeinden; keine Bedenken gegen die Aufteilung der Gemeindeanteile im Gesetz; keine Gesetzswidrigkeit der die konkreten Anteile der Gemeinden festsetzenden Verordnungen

Spruch

1. Das (Oberösterreichische) Landesgesetz vom 29. März 1995, LGBl. Nr. 51, über den Kostenbeitrag der Gemeinden zum Oö. Verkehrsverbund war nicht verfassungswidrig.

2. a) Die Verordnung der Oö. Landesregierung vom 28. August 1995, LGBl. Nr. 82, über den Anteil der einzelnen Gemeinden an den Ab- und Durchtarifizierungsverlusten im Oö. Verkehrsverbund, sowie

b) die Verordnung der Oö. Landesregierung vom 27. November 1995, LGBl. Nr. 102, mit welcher der Beitrag der Gemeinden zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifizierungsverlusten im Oö. Verkehrsverbund geändert wird,

waren nicht gesetzwidrig.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I.1. Beim Verfassungsgerichtshof sind zu den Zlen. B1527/96, B1572/96, B4989/96, B4990/96, B4991/96, B5010/96, B5047/96, B5056/96 und B3/97 Verfahren über Beschwerden (Art144 B-VG) anhängig, denen folgender Sachverhalt zugrundeliegt:

Die Oberösterreichische (Oö.) Landesregierung verpflichtete mit im Instanzenzug ergangenen Bescheiden die Gemeinden Gmunden, Leonding und Wels für das Kalenderjahr 1995, sowie die Gemeinden Wels, Leonding, Braunau am Inn, Enns, Gmunden und Steyregg für das Kalenderjahr 1996 einen Beitrag zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifizierungsverlusten im Oö. Verkehrsverbund in bestimmter Höhe zu leisten.

Gegen diese Bescheide erhoben die betroffenen Gemeinden die eingangs erwähnten Beschwerden.

2. a) Der Verfassungsgerichtshof beschloß am 3. Dezember 1996 und am 12. März 1997 (mit näherer Begründung - s.u. III.1) aus Anlaß dieser Beschwerden, gemäß Art140 Abs1 B-VG die Verfassungsmäßigkeit des (Oberösterreichischen) Landesgesetzes vom 29. März 1995, LGBl. Nr. 51, über den Kostenbeitrag der Gemeinden zum O.ö. Verkehrsverbund (im folgenden kurz: O.ö. VerkVerbKostenG) von Amts wegen zu prüfen.

b) Unter einem nahm er weiters gemäß Art139 Abs1 B-VG in Prüfung:

aa) Die Gesetzmäßigkeit der Wendungen

"Braunau am Inn1624"
 "Enns1145"
 "Gmunden1707"
 "Leonding2469"
 "Steyregg 382"
 "Wels6677" und
 "....."

in der Anlage zu §1 der Verordnung der O.ö. Landesregierung vom 28. August 1995, LGBl. Nr. 82, über den Anteil der einzelnen Gemeinden an den Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund;

bb) die Gesetzmäßigkeit der (gesamten) Verordnung der O.ö. Landesregierung vom 27. November 1995, LGBl. Nr. 102, mit welcher der Beitrag der Gemeinden zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund geändert wird.

3. Die O.ö. Landesregierung erstattete aufgrund ihres am 14. April 1997 in kollegialer Sitzung gefaßten Beschlusses eine Äußerung, in der sie (mit näherer Begründung - s.u. III.2) die Anträge stellt,

"der Verfassungsgerichtshof möge

1. aussprechen, daß das (Oberösterreichische) Landesgesetz vom 29. März 1995, LGBl. Nr. 51, über den Kostenbeitrag der Gemeinden zum O.ö. Verkehrsverbund nicht verfassungswidrig war, und

2. aussprechen, daß

a) die 'in Prüfung gezogenen' Wendungen

in der Anlage zu §1 der Verordnung der O.ö. Landesregierung vom 28. August 1995, LGBl. Nr. 82, über den Anteil der einzelnen Gemeinden an den Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund und

b) die (gesamte) Verordnung der O.ö. Landesregierung vom 27. November 1995, LGBl. Nr. 102, mit welcher der Beitrag der Gemeinden zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund geändert wird,

nicht gesetzwidrig waren."

4. Der Verfassungsgerichtshof hat den Prüfungsbeschluß auch den übrigen Ämtern der Landesregierung, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund zur Kenntnis gebracht.

Eine Äußerung hat lediglich das Amt der Salzburger Landesregierung abgegeben (s.u. III.3).

II.Die hier in erster Linie maßgebende Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

1. Das O.ö. VerkVerbKostenG lautet:

"§1

Beitragsleistung der Gemeinden

(1) Die Gemeinden leisten einen Beitrag zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund in Höhe von S 50 Mio./Jahr.

(2) Die Landesregierung hat die im Abs1 festgesetzte Höhe des Gemeindebeitrages durch Verordnung zu ändern, wenn das Ausmaß der Änderung des Gesamtabganges an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund sich um 5 v.H. gegenüber dem bisher maßgebenden Betrag (S 150 Mio./Jahr) ändert.

§2

Aufteilung der Gemeindeanteile

(1) Die Landesregierung hat durch Verordnung den Anteil der einzelnen Gemeinden an den Ab- und Durchtarifierungsverlusten nach Maßgabe folgender Kriterien festzulegen:

1. Zahl der Einwohner gemäß dem letztverfügbaren Ergebnis einer Volkszählung
2. Zahl der Einpendler gemäß dem letztverfügbaren Ergebnis einer Volkszählung
3. Zahl der Auspendler gemäß dem letztverfügbaren Ergebnis einer Volkszählung

4. Anzahl der Halte pro Jahr

5. Finanzkraft der Gemeinde (Gemeindesteueraufkommen und Ertragsanteile des jeweiligen Vorjahres).

(2) Die Gewichtung der Z. 1 und 4 des Abs1 beträgt jeweils 40 %, die der Z. 2 und 3 des Abs1 jeweils 10 %.

Der sich daraus additiv ergebende Wert wird mit dem Faktor

Finanzkraftkopfquote der Gemeinde Finanzkraftkopfquote aller Gemeinden des Landes

multipliziert.

§3

Die Gemeinden leisten pro Monat eine Zahlung von einem Zwölftel des Jahresbeitrages. Solange die Finanzkraft der Gemeinden bezogen auf das jeweilige Vorjahr noch nicht feststeht, sind monatliche Akontozahlungen auf Grund der Finanzkraft der Gemeinden bezogen auf das vorvergangene Jahr zu leisten. Allfällige Über- oder Unterzahlungen werden in der 1. Monatsrate des Folgejahres berücksichtigt.

§4

Dieses Gesetz tritt mit 1. Februar 1995 in Kraft und wird bis 31. Dezember 1996 befristet."

2. Gestützt auf dieses Gesetz erließ die O.ö. Landesregierung zwei Verordnungen:

a) Die Verordnung vom 28. August 1995, LGBI. 82, über den Anteil der einzelnen Gemeinden an den Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund.

Diese Verordnung lautet auszugsweise:

"Auf Grund des §2 des Landesgesetzes vom 29. März 1995 über den Kostenbeitrag der Gemeinden zum O.ö. Verkehrsverbund, LGBI. Nr. 51/1995, wird verordnet:

§1

Für die Gemeinden des Landes Oberösterreich - ausgenommen Linz - wird der Anteil an den Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund gemäß Anlage festgesetzt.

§2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Ablauf des Tages ihrer Kundmachung im Landesgesetzblatt für Oberösterreich in Kraft.

...

Anlage zu §1 der Verordnung:

GemeindenTausendstel-Prozent
(... v. Hunderttausend)

.....
Braunau am Inn1624
.....
Enns1145
.....
Gmunden1707
.....
Leonding2469
.....
Steyregg 382
.....
Wels6677
....."

b) Die Verordnung vom 27. November 1995, LGBl. 102, mit welcher der Beitrag der Gemeinden zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund geändert wird:

"Auf Grund des §1 Abs2 des Landesgesetzes vom 29. März 1995 über den Kostenbeitrag der Gemeinden zum O.ö. Verkehrsverbund, LGBl. Nr. 51/1995, wird verordnet:

§1

Die Gemeinden leisten im Jahr 1995 einen Beitrag zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund in Höhe von S 31,500.002,--.

§2

Die Gemeinden leisten im Jahr 1996 einen Beitrag zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund in Höhe von S 69,000.000,--."

III.1.a) Der Verfassungsgerichtshof nahm in dem am 3. Dezember 1996 zu B1527/96, B1572/96 gefaßten Einleitungsbeschluß (in Pkt. II.1) vorläufig an, daß die in Prüfung genommenen generellen Normen in den Anlaßbeschwerdeverfahren präjudiziell seien.

Sodann lautet es in diesem Beschluß:

"2. Der Verfassungsgerichtshof geht aufgrund der Behauptungen der O.ö. Landesregierung und der von ihr vorgelegten Urkunden vorläufig von folgendem Sachverhalt aus:

a) Das O.ö. VerkVerbKostenG tritt mit 31. Dezember 1996 außer Kraft. Ob seine Geltungsdauer verlängert wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

b) Dieses Gesetz gilt für alle oberösterreichischen Gemeinden.

Ausgenommen vom Geltungsbereich des Gesetzes ist die Landeshauptstadt Linz. Statt dessen haben das Land Oberösterreich und diese Gemeinde am 19. April 1996 einen Vertrag abgeschlossen, in dem sich die Landeshauptstadt verpflichtet, zum Gesamtabgang i. S. des §1 Abs1 O.ö. VerkVerbKostenG 30 %, höchstens jedoch 15 Mio S jährlich zu leisten.

c) Am 27. Juni 1995 schlossen der Bund und das Land Oberösterreich einen 'Grund- und Finanzierungsvertrag für einen Verkehrsverbund Oberösterreich', in welchem die Vertragspartner übereinkommen, einen solchen Verkehrsverbund einzurichten.

In dem Vertrag ist vorgesehen, daß für das Tarifgebiet des O.ö. Verkehrsverbundes (der Verbundraum erfaßt ganz Oberösterreich sowie bestimmte benachbarte Gebiete - s. §2 des Vertrages) ein (für Kraftfahrlinien und Schienenverkehre geltender) einheitlicher Verbundtarif nach Tarifzonen eingeführt wird (§6 Z1 bis 3). Der Verbundtarif sieht 'uneingeschränkte Durchtarifizierung bei allen Eisenbahn-, Straßenbahn- und Kraftfahrlinien vor und ermöglicht dem Fahrgast die freie Wahl des Verkehrsmittels' (§6 Z2).

Die näheren Einzelheiten des Verbundtarifes und der Einnahmenaufteilung werden zufolge §6 Z4 einem 'Leistungsvertrag' vorbehalten (s. dazu die folgende litd).

Der Bund und das Land Oberösterreich verpflichten sich im 'Grund- und Finanzierungsvertrag', die den Verkehrsunternehmen durch die Teilnahme am Verkehrsverbund erwachsenden Einnahmenausfälle abzugelten. Die Einnahmenausfälle werden vom Bund zu einem Drittel und vom Land Oberösterreich zu zwei Drittel getragen (§7 Z1 des Vertrages).

Im §7 Z2 des Grund- und Finanzierungsvertrages werden die im §2 Abs1 O.ö. VerkVerbKostenG sowie in den beiden in Prüfung gezogenen Verordnungen verwendeten Begriffe 'Abtarifizierung' und 'Durchtarifizierung' wie folgt umschrieben:

'2. Als Einnahmenausfälle gelten während der Einführungsphase, das sind zwei Jahre ab Inkrafttreten des OÖVV (Oberösterreichischer Verkehrsverbund), die Unterschiedsbeträge zwischen den Alteinnahmen und den Fahrgeldeinnahmen nach Verbundbeginn.

Die Einnahmenausfälle entstehen den Verkehrsunternehmen

- aus der Anwendung des Verbundtarifes im Vergleich zum jeweiligen Unternehmenstarif (Kraftfahrliinentarif, Schienentarif, innerstädtischer Tarif bzw. Einnahmen aus dem Gelegenheitsverkehr) (Abtarifizierung),
- aus dem Durchrechnen der Fahrausweise (Durchtarifizierung),
- sowie aus der Bildung von Tarifzonen.

Als Alteinnahmen gelten jene Einnahmen, welche von Jänner 1994 bis einschließlich Dezember 1994 erzielt werden.'

d) Am 26. September 1996 schlossen einerseits der Bund ("Republik Österreich") und das Land Oberösterreich sowie andererseits die Österreichischen Bundesbahnen, die Post und Telekom Austria AG und (soweit sie sich dem Verkehrsverbund anschließen) die sonstigen Verkehrsunternehmen, die Eisenbahnen, Straßenbahnen und Kraftfahrlinien betreiben, den im Grund- und Finanzierungsvertrag (s. die vorstehende litc) vorgesehenen 'Leistungsvertrag'.

§7 des Leistungsvertrages regelt das Tragen der 'Einnahmenausfälle'. In der Z1 dieser Bestimmung wird wiederum auf die 'Abtarifizierung' und 'Durchtarifizierung' Bezug genommen:

'1) Die Einnahmenausfälle, die den Verkehrsunternehmen, sowie den gemäß §4 eingebundenen Gelegenheitsverkehrsunternehmen

- aus der Anwendung des Verbundtarifes im Vergleich zum jeweiligen Unternehmenstarif bzw. im Vergleich zu den Einnahmen aus dem Gelegenheitsverkehr (Abtarifizierung),
- aus dem Durchrechnen der Fahrausweise (Durchtarifizierung),
- sowie aus der Bildung von Tarifzonen erwachsen,

werden von den Gebietskörperschaften (sc. Bund und Land Oberösterreich) getragen.'

e) Mit den Gemeinden wurde kein den in den vorstehenden litc) und d) genannten Vereinbarungen entsprechender Vertrag abgeschlossen.

f) Die O.ö. Landesregierung bemerkt in ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 7. November 1996 zu den Begriffen 'Abtarifizierung' und 'Durchtarifizierung':

'Die Begriffe 'Abtarifizierung' und 'Durchtarifizierung' sind in §7 des Leistungsvertrages bzw. in §7 Z2 des Grund- und Finanzierungsvertrages definiert.

Dazu wird ergänzend ausgeführt:

Seit dem Inkrafttreten des Oö. Verkehrsverbundes ist es dem Benützer öffentlicher Verkehrsmittel möglich, mit 1 Fahrkarte vom Ort A zum Ort B zu gelangen und dabei beliebig viele Verkehrsmittel (Eisenbahnen, Busse und Straßenbahnen, von welchem Verkehrsunternehmer immer) zu benützen. Diese 1 Fahrkarte ist i. d.R. kostengünstiger als die Einzelfahrscheine der einzelnen Verkehrsunternehmer zusammengerechnet.

Die den Verkehrsunternehmen dadurch entstehenden Einnahmehausfälle werden als 'Ab- und Durchtarifizierungsverlust(e)' bezeichnet.'

3. Nach §2 F-VG 1948 haben die Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Angelegenheiten ergibt, selbst zu tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Von dem erwähnten Grundsatz kann die 'zuständige Gesetzgebung' Abweichungen verfügen. Der zuständige Gesetzgeber kann - unter Beachtung bestehender verfassungsrechtlicher Schranken - Aufgaben von einer Gebietskörperschaft auf eine andere übertragen und solcherart auch die Pflicht, die damit zusammenhängenden Kosten zu tragen, überwälzen.

Nähere Untersuchungen dieser Fragen dürften im gegebenen Zusammenhang entbehrlich sein, weil - wovon der Verfassungsgerichtshof vorläufig ausgeht - hier nicht eine Aufgabenübertragung erfolgt ist, sondern alle oberösterreichischen Gemeinden (ausgenommen die Landeshauptstadt Linz) durch Gesetz verpflichtet werden, sich an den Kosten des Oö. Verkehrsverbundes zu beteiligen.

Der Verfassungsgerichtshof geht daher vorläufig davon aus, daß das Oö. VerkVerbKostenG auf einem bestimmten Gebiet die Verteilung der Lasten zwischen dem Land und den Gemeinden regelt, also finanzausgleichsrechtlichen Inhaltes ist (vgl. z.B. VfSlg. 12766/1991, S 844).

Zu fragen ist also, ob das F-VG 1948 den Landesgesetzgeber ermächtigt, die getroffene Kostenüberwälzungsregel zu statuieren (s. den folgenden Pkt. 4) und ob das F-VG 1948 Schranken für eine solche Regel setzt (s. den folgenden Pkt. 5).

4. Der Verfassungsgerichtshof hegt nun zunächst das Bedenken, daß dem Landesgesetzgeber die Kompetenz mangelt, die getroffene Kostenüberwälzung zu verfügen:

Die Kostenübertragung auf die Gemeinden könnte entweder in Form einer Umlage (§3 Abs2 F-VG 1948) oder einer Abgabe (§8 Abs3 und 5 F-VG 1948) erfolgen.

a) Nach §3 Abs2 F-VG 1948 sind die Länder berechtigt, durch Landesgesetze ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Gemeinden umzulegen; durch Bundesgesetz kann ein Höchstausmaß der Landesumlage festgesetzt werden. Ein solches Höchstausmaß wurde durch §4 des hier maßgebenden FAG 1993 bestimmt (8,3 vH der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden). Den bisher unwidersprochen gebliebenen Ausführungen in der Stellungnahme des Österreichischen Städtebundes vom 11. November 1996 zufolge hat das Land Oberösterreich dieses bundesgesetzlich vorgegebene Höchstausmaß bereits voll ausgeschöpft, sodaß eine Umlage weiterer Kosten (so jener, die im Zusammenhang mit dem Oö. Verkehrsverbund stehen) unzulässig sein dürfte.

b) Die Oö. Landesregierung nimmt an, daß die Kostenüberwälzung nicht im Wege einer Umlage, sondern im Wege einer Abgabe erfolgt sei. Daher ist zu untersuchen, ob auch diese Methode verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Zwar steht den Ländern - mit bestimmten Einschränkungen - das sogenannte 'Abgabenerfindungsrecht' (§8 Abs3 und 5 F-VG 1948) zu. Sollte der vorgesehene Kostenbeitrag als Abgabe zu qualifizieren sein, so bestünde aber folgendes Bedenken: §6 Abs1 F-VG dürfte die Gebietskörperschaften ermächtigen, über den ihnen finanzverfassungsgesetzlich zustehenden Abgabenertrag im eigenen Haushalt zu verfügen; daraus dürfte sich ergeben, daß Gebietskörperschaften selbst nicht mit (wie hier) nur ihnen - also nicht allgemein - auferlegten Abgaben einer anderen Gebietskörperschaft belastet werden dürfen (in diesem Sinne VfSlg. 4174/1962, S 143).

Der Steuertatbestand tritt absolut unabhängig und unbeeinflussbar vom Verhalten der Steuerpflichtigen ein. Unter diesen Umständen ist fraglich, ob der den Gemeinden auferlegte Kostenbeitrag von seinem Wesen her überhaupt eine Abgabe ist. Wäre dies zu verneinen, so dürfte er wohl nur als Umlage konstruiert werden (hiez zu siehe jedoch die vorstehende lita).

c) Den Landesgesetzgeber scheint auch keine andere Verfassungsnorm zu ermächtigen, die getroffene Regelung zu erlassen.

5. Sollte der Landesgesetzgeber aber doch berufen sein, eine Kostenüberwälzung auf die Gemeinden vorzunehmen, so besteht das Bedenken, daß er das Gebot des §4 F-VG 1948 verletzt hat:

a) Der Verfassungsgerichtshof nimmt - wie erwähnt - im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung an, daß das O.ö. VerkVerbKostenG ein Landesgesetz mit finanzausgleichsrechtlichem Inhalt ist. Als solches Gesetz scheint es sich innerhalb der durch §4 F-VG gezogenen Schranken halten zu müssen (s. hiez die in der folgenden litb zitierte Judikatur).

b) Daher dürfte die zu §4 F-VG entwickelte Judikatur (obgleich sie sich nur auf finanzausgleichsrechtliche Regelungen des Bundes bezieht) auch hier in Betracht zu ziehen sein (vgl. etwa VfSlg. 9280/1981, 10633/1985, 11663/1988, 12505/1990, 12784/1991, 12832/1991). So heißt es etwa im Erkenntnis VfSlg. 12505/1990, S 353f:

'Das allgemeine Gleichheitsgebot des Art7 B-VG gilt auch für den Finanzausgleichsgesetzgeber. Es wird für den Bereich des Finanzausgleiches durch §4 F-VG 1948 zum Ausdruck gebracht;

.....

Ein dem Gebot des §4 F-VG entsprechendes, sachgerechtes System des Finanzausgleiches setzt schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist. Ein solches komplexes System kann nur bei eingehender Kenntnis der bestehenden weitverzweigten, komplizierten Rechtsordnung und der gegenwärtigen und künftig zu erwartenden wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten und Interessen sowie durch gegenseitige Rücksichtnahme und einen das Gesamtwohl beachtenden Ausgleich der (allenfalls divergierenden) Interessen der Gebietskörperschaften geschaffen werden.

Vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes sind also entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften unabdingbar (wobei die Gemeinden durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund zu vertreten sind - Art115 Abs3 B-VG). Führen diese Gespräche zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, so kann in aller Regel davon ausgegangen werden, daß eine dem Art4 F-VG 1948 entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde. Es ist nämlich nicht anzunehmen, daß die mit der Sach-, Rechts- und Interessenslage vertrauten Vertreter der Gebietskörperschaften bei den auf Erzielung eines Konsenses abzielenden Verhandlungen zu einem Ergebnis gelangen, dem entgegenhalten werden könnte, es sei exzessiv unrichtig.

.....'

c) Der Österreichische Städtebund legt in seiner Stellungnahme vom 11. November 1996 in diesem Zusammenhang folgendes dar:

'Zum vorliegenden Fall der Kosten der Durchtarifizierung ist auszuführen, daß der seinerzeit vom Österreichischen Städtebund initiierte Zuschlag von 50 Groschen zur Mineralölsteuer für die Finanzierung von städtischen Nahverkehrseinrichtungen, aber auch der Gemeindeanteile von Verkehrsverbünden gedacht war. Keinesfalls war die Forderung des Städtebundes - als Interessensvertretung der Städte und Gemeinden - dahin ausgerichtet, ausschließlich die Länder in den Genuß von Steuereinnahmen zu bringen, damit diese ihren Anteil an den Verkehrsverbünden daraus bestreiten, während die Gemeinden direkt belastet werden. Aus einer Nebenabrede zum Resümeeprotokoll über die Paktierung des Finanzausgleiches ab dem Jahre 1993 geht hervor, daß die Einhebung von Länderzuschlägen zur Mineralölsteuer zur Verbesserung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs dienen soll. Aus einer Beantwortung einer Anfrage an Herrn Landeshauptmann Dr. Pühringer durch Herrn Landesrat Ackerl geht hervor, daß in den Jahren 1994 und 1995 nicht sämtliche Einnahmen aus diesem Titel aufgebraucht wurden, sodaß schon aus diesem Grund auch die Kostenüberwälzung in Frage zu stellen ist.

Zu den Verfassungsgerichtshofbeschwerden selbst vermeint der Österreichische Städtebund keine detaillierte Stellungnahme abgeben zu müssen, weil diese vollinhaltlich unterstützt werden und den Ausführungen im wesentlichen beizupflichten ist. Ob im vorliegenden Fall die sich im Erkenntnis vom 19. Juni 1996, B2756/94, abzeichnende Abschwächung des Vertrauensschutzes angewendet werden kann, ist fraglich, weil zwar die Gemeinden in Kenntnis der Gespräche über die Einrichtung eines Verkehrsverbundes waren, im Hinblick auf die oben angeführte Nebenabrede zum FAG 1993 jedoch durchaus der Meinung sein konnten, daß sie nicht vom Ab- und Durchtarifierungsabgang betroffen sein werden. Zudem ist das vorliegende Gesetz als Initiativantrag nicht einem Begutachtungsverfahren unterzogen worden, in dem - auch im Sinne des Finanzausgleichs - die Gemeinden ihre Position darlegen konnten.'

d) Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, daß der in der vorstehenden Stellungnahme geschilderte Sachverhalt zutrifft.

Zwar dürfte an sich aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts dagegen einzuwenden sein, die Förderung des öffentlichen Nahverkehrs als gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Länder und der Gemeinden anzusehen. Die Aufteilung der daraus erwachsenden Kosten auf die Gebietskörperschaften hat aber - so meint der Verfassungsgerichtshof vorläufig - unter Beachtung der sich aus dem (im Sinne der soeben wiedergegebenen Judikatur auszulegenden) § 4 F-VG 1948 ergebenden Regeln zu erfolgen. Diese enthalten anscheinend auch das Gebot, einen entsprechenden Konsultationsmechanismus einzuhalten. Daraus dürfte die Pflicht folgen, die Gemeinden zumindest in die Verhandlungen über den Abschluß eines die Schaffung eines Verkehrsverbundes betreffenden Vertrages einzubinden, allenfalls den Gemeinden auch ein Mitspracherecht bei Führung des Verkehrsverbundes einzuräumen, sofern diese Gebietskörperschaften zur Kostentragung herangezogen werden sollen. Solche Konsultationen sind im übrigen zwischen dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz erfolgt und haben zum Abschluß eines Vertrages (s.o. II.2.b) geführt (vgl. zur grundsätzlichen Zulässigkeit eines Nebeneinander von gesetzlichen und vertraglichen Regelungen und zur Notwendigkeit, bei hoheitlich geregelten Gebühren die vertragsmäßig vereinbarten Leistungen zu berücksichtigen VfSlg. 13310/1992).

Im Gesetzesprüfungsverfahren wird zu klären sein, ob und mit welchem Ergebnis im Zuge der der Erlassung des FAG 1993, BGBl. 30, vorausgehenden Verhandlungen die Frage der Förderung des öffentlichen Nahverkehrs mit den Vertretern der Gemeinden beraten wurde (s. § 20 FAG 1993).

4. Wenn das O.ö. VerkVerbKostenG tatsächlich verfassungswidrig sein und deshalb aufgehoben werden sollte, verlören die in Prüfung gezogenen Verordnungen ihre gesetzliche Grundlage. Sie stünden dann in Widerspruch zu Art18 Abs1 und 2 B-VG."

b) Im Einleitungsbeschluß vom 12. März 1997, B4989/96 u. a. Zlen. bezog sich der Verfassungsgerichtshof auf den soeben zitierten Beschluß vom 3. Dezember 1996.

2. Die O.ö. Landesregierung tritt in ihrer Äußerung vom 14. April 1997 den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes mit nachstehenden Argumenten entgegen:

"Zur kompetenzrechtlichen Zulässigkeit einer landesgesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden zur Leistung eines Beitrages zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten in einem Verkehrsverbund:

1. Allgemeine einleitende Bemerkungen:

Einleitend sei festgestellt, daß die vorläufige Annahme des Verfassungsgerichtshofes, wonach das 'O.ö. VerkVerbKostenG' auf einem bestimmten Gebiet die Verteilung der Lasten zwischen dem Land und den Gemeinden geregelt hat, also finanzausgleichsrechtlichen Inhaltes war, von der O.ö. Landesregierung unbestritten bleibt und auch keine Veranlassung gesehen wird, diese Feststellung einer näheren Begründung zu unterziehen.

Ebenso teilt die O.ö. Landesregierung die vorläufige rechtliche Einschätzung des Gerichtshofes, daß das 'O.ö. VerkVerbKostenG' keine Aufgabenübertragung normiert hatte, sondern (lediglich) alle oberösterreichischen Gemeinden gesetzlich verpflichtete, sich an den Kosten des O.ö. Verkehrsverbundes zu beteiligen. Das Land Oberösterreich hatte - gemeinsam mit dem Bund - den am Verkehrsverbund teilnehmenden Verkehrsunternehmen gegenüber durch den Abschluß des sog. 'Leistungsvertrages' die Verpflichtung - und damit die 'Aufgabe' - übernommen, den Abgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten zu ersetzen. An dieser Verpflichtung des Landes Oberösterreich hat sich durch das 'O.ö. VerkVerbKostenG' nichts geändert; der

Regelungsinhalt dieses Gesetzes beschränkt sich auf die Anordnung der Mitfinanzierung eines Teiles am Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungs-verlusten im O.ö. Verkehrsverbund.

Erhebliche Einwände sind aber jedenfalls gegen die im Prüfungsbeschluß des Verfassungsgerichtshofes geäußerte Rechtsauffassung vorzubringen, wonach eine landesgesetzliche Kostenübertragung auf die Gemeinden lediglich auf zwei Arten erfolgen könne - nämlich entweder in Form einer Umlage (§3 Abs2 F-VG 1948) oder einer Abgabe (§8 Abs3 und 5 F-VG 1948); keine andere Verfassungsnorm scheint nach Ansicht des Gerichtshofes eine Ermächtigung an den Landesgesetzgeber zu enthalten, eine derartige Kostenüberwälzung vorzusehen.

Demgegenüber vertritt die O.ö. Landesregierung die Auffassung, daß §2 F-VG 1948 den Landesgesetzgeber als die noch näher zu umschreibende 'zuständige' Gesetzgebung ermächtigt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung gewisser Aufgaben ergibt, auf die Gemeinden überzuwälzen, ohne gleichzeitig auch die kostenverursachenden Aufgaben selbst zu übertragen und auch ohne Bindung an ein vom Bundesgesetzgeber gemäß §3 Abs2 F-VG 1948 festgesetztes Höchstausmaß.

Im einzelnen ist zu den dem Landesgesetzgeber offen stehenden Regelungsmöglichkeiten im folgenden unter den 22 ('Landesumlage'), 3 ('Kostenüberwälzung gemäß §2 F-VG 1948') und 4 ('Abgabe') näher Stellung zu nehmen:

2. Die Kostenübertragung im Wege der Landesumlage:

Nach §3 Abs2 F-VG 1948 sind die Länder berechtigt, ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Gemeinden umzulegen. Der Verfassungsbestimmung des §21 Abs1 FAG 1967; BGBl. Nr. 2, zufolge ist die Vorschreibung einer derartigen Landesumlage seit dem 1. Jänner 1967 nicht mehr an die Geltendmachung eines konkreten Bedarfes gebunden ('auch ohne Zutreffen der Voraussetzungen des §3 Abs2 erster Satz des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948'). Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen konkreten Kosten für bestimmte Aufgaben und der einzuhebenden Umlage war aber niemals zwingend herzustellen; so spricht etwa H.G. Ruppe, Transfer aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht, in: Egon Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S 382ff (384) bezogen auf die Landesumlage von einem 'der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge gleichwertigen Instrument' (vgl. auch Heinz Schäffer, Die österreichische Finanzverfassung, in: Weber-FS, Wien 1986, S. 87 (91): 'eine Art Sonderbesteuerung'). Voraussetzung für die Vorschreibung einer Landesumlage war auch vor der Änderung der Verfassungsrechtslage durch §21 Abs1 FAG 1967 lediglich, daß der Gesamthaushalt des betroffenen Landes ohne entsprechende Heranziehung von Gemeindemitteln nicht auszugleichen war.

Angesichts des Umstandes, daß §4 des im vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen FAG 1993, BGBl. Nr. 30/1993, die Landesumlage mit höchstens 8,3 vH der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben begrenzte, und das O.ö. Landesumlagegesetz 1993; LGBl. Nr. 30, in der Fassung LGBl. Nr. 28/1994 und LGBl. Nr. 14/1996, dieses bundesgesetzlich erlaubte Höchstausmaß für die Jahre 1995 und 1996 bereits voll ausschöpfte, kommt - wie auch der Verfassungsgerichtshof bereits annahm - eine Überwälzung weiterer Kosten und somit eine verfassungskonforme Subsumierung des 'O.ö. VerkVerbKostenG' unter dem Titel 'Landesumlage' von vornherein nicht in Betracht.

3. Die Kostenüberwälzung gemäß §2 F-VG 1948:

§2 F-VG 1948 ordnet an, daß der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (sog. 'Konnexitätsgrundsatz').

Daraus ergibt sich, daß primär die zur Regelung einer Sachmaterie zuständige Gesetzgebung zu bestimmen hat, welche Gebietskörperschaft den mit der Besorgung einer Aufgabe verbundenen Aufwand zu tragen hat, wobei nach herrschender Auffassung eine Kostenabwälzung durch Bundesgesetz auf Länder und Gemeinden, dagegen durch Landesgesetz nur auf die Gemeinden vorgenommen werden kann (vgl. Robert Walter - Heinz Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁸, Wien 1996, RN 284).

a) Von besonderer Bedeutung im vorliegenden Zusammenhang ist die Frage, was unter 'Aufgaben' im Sinn des §2 F-VG 1948 zu verstehen ist, deren Aufwand nach dem zuvor Gesagten von einer 'größeren' auf eine 'kleinere' Gebietskörperschaft überwälzt werden kann. Unter Berufung auf zahlreiche Fundstellen seiner bisherigen Judikatur sowie namhafte Stimmen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur stelle der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg. 11939/1988 ausdrücklich fest, 'daß (daher) zu den kostenschaffenden Aufgaben i. S.

des §2 F-VG 1948 sowohl die hoheitlichen Aufgaben als auch jene privatwirtschaftlichen Verwaltungshandlungen gehören, mit denen ein im öffentlichen Interesse gelegener Zweck verfolgt werden soll.'

Die vertraglich eingegangene Verpflichtung des Landes Oberösterreich, den Verkehrsunternehmen die durch die Teilnahme am Verkehrsverbund erwachsenden Einnahmehausfälle (zu zwei Dritteln) abzugelten, stellt sich zweifelsohne als Akt der Privatwirtschaftsverwaltung dar. Vernünftigerweise kann dem Land Oberösterreich nicht unterstellt werden, daß es mit dem Abschluß dieser Vereinbarung auch nur am Rande einen gewissen erwerbswirtschaftlichen Zweck verfolgte; ein finanzieller Gewinn des Landes ist auf Grund des konkreten Vertragsinhalts ja von vornherein abstrakt-theoretisch niemals erzielbar. Vielmehr sind die Bemühungen um die Schaffung eines Verkehrsverbundes ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Verfolgung öffentlicher Interessen zu sehen, nämlich im Sinn einer attraktiveren Gestaltung des öffentlichen Nahverkehrs zur Abfederung der negativen Auswirkungen, welche sich aus einem ungebremsten Wachstum des Individualverkehrs ergeben würden.

Im Hinblick auf das zuvor zitierte Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 11939/1988 geht die O.ö. Landesregierung davon aus, daß die Beteiligung des Landes Oberösterreich am O.ö. Verkehrsverbund zu den 'kostenschaffenden Aufgaben i.S. des §2 F-VG 1948' zu rechnen ist, da die gegenüber den Verkehrsunternehmen eingegangene Abdeckungsverpflichtung eine Aufgabe darstellt, mit der ein im öffentlichen Interesse gelegener Zweck verfolgt werden soll.

b) Was die Ermächtigung der 'zuständigen Gesetzgebung' anbelangt, den Aufwand für die Besorgung bestimmter Aufgaben ganz oder teilweise auf 'niederrangigere' Gebietskörperschaften überzuwälzen, ist grundsätzlich von der hoheitlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art10 bis 15 B-VG) auszugehen.

Zu bedenken ist jedoch, daß es sich im gegenständlichen Fall um eine öffentliche Aufgabe handelt, die ausschließlich in den Formen des Privatrechts vollzogen wird. Wie aber 'aus Art17 B-VG zu folgern ist, bezieht sich nämlich die Verteilung der Kompetenzen in Ansehung der Vollziehung nur auf die obrigkeitliche Seite der Verwaltung, nicht aber auch auf die sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung oder Betriebsverwaltung des Bundes und der Länder. Der Bund kann demnach als Träger von Privatrechten auch auf solchen Rechtsgebieten wirtschaftlich tätig werden, hinsichtlich deren den Ländern nach der Kompetenzverteilung die obrigkeitliche Verwaltung zusteht, wie auch in der Umkehrung die Länder eine solche wirtschaftliche Tätigkeit auf Gebieten entfalten dürfen, in denen der Bund Träger der Hoheitsverwaltung ist' (so ausdrücklich VfSlg. 2721/1954). Im Hinblick auf diese grundsätzliche 'Kompetenzneutralität' der Privatwirtschaftsverwaltung ist eine Zuordnung einzelner privatrechtlicher Aktivitäten, wie etwa die Einrichtung eines Verkehrsverbundes, zu bestimmten hoheitlichen Zuständigkeitsbereichen an sich abstrakt-theoretisch nicht möglich.

Ausgehend von der Überlegung, daß §2 F-VG 1948 wohl auch im Zusammenhang mit gesetzlich nicht fixierten 'freiwilligen' Aufgaben relevant sein dürfte (vgl. etwa das Erkenntnis VfSlg. 12065/1989), scheint der O.ö. Landesregierung die Auffassung vertretbar, daß eine besondere Kostentragungsregel für im öffentlichen Interesse besorgte privatwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmungen sowohl durch den Bundes- als auch durch den Landesgesetzgeber getroffen werden können, ohne dabei an eine - ohnehin nicht anwendbare - hoheitliche Kompetenzverteilung gebunden zu sein.

Ungeachtet der grundsätzlichen abstrakt-theoretisch bedingten Kompetenzneutralität der Privatwirtschaftsverwaltung ist freilich festzustellen, daß in der rechtswissenschaftlichen Lehre immer wieder davon ausgegangen wird, daß die Art10 bis 15 B-VG eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder nicht nur zur Regelung der Hoheitsverwaltung, sondern - stets nach Sachzuständigkeit beschränkt - auch zur Regelung der Privatwirtschaftsverwaltung enthalten (vgl. etwa Richard Novak, Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung - Eine Abgrenzung im Spannungsfeld zwischen Verfassungsrecht und Verfassungsreform, ÖJZ 1979, S. 1 (8f)). Dementsprechend können etwa die Länder in den Angelegenheiten des Art15 B-VG auf gesetzlichem Weg den Gemeinden privatwirtschaftlich zu besorgende Pflichtaufgaben auferlegen und näher determinieren (zu den Schranken einer solchen Vorgangsweise vgl. näher Norbert Wimmer - Konrad Arnold, Gemeindeautonomie und Pflichtaufgaben, ÖGZ 8/1992, S. 2ff). Als 'zuständiger' Gesetzgeber im Sinne des §2 F-VG könnte demgemäß der für eine Sachmaterie zuständige Gesetzgeber anzusehen sein, soweit er der Vollziehung zulässigerweise auch privatwirtschaftliche Pflichtaufgaben vorschreiben darf.

Eine nähere Betrachtung der hoheitlichen Zuständigkeitsverteilung im vorliegenden relevanten Zusammenhang zeigt, daß ein einheitlicher Kompetenztatbestand des (öffentlichen) Nahverkehrs, der entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen oder nach klaren Kriterien zwischen den beiden Gebietskörperschaften aufgeteilt ist, der Verfassung nicht zu entnehmen ist; vielmehr sind einzelne nahverkehrsbezogene Maßnahmen nach dem Adhäsionsprinzip den verschiedensten Kompetenztatbeständen zuzuordnen - es besteht also eine kompetenzrechtliche Situation, die in der Literatur mit dem Begriff 'Querschnittsmaterie' charakterisiert wurde

(vgl. etwa Robert Walter - Heinz Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁸, Wien 1996, RN 301).

Hoheitliche Einflußmöglichkeiten auf die Entwicklung des öffentlichen (Personen-)Nahverkehrs wurden dem Bund durch einzelne Kompetenztatbestände wie beispielsweise 'Angelegenheiten des Gewerbes ...' (Art10 Abs1 Z8 B-VG) oder 'Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen ...' (Art10 Abs1 Z9 B-VG) eingeräumt. Insgesamt zeigt sich aber, daß dem Bund zwar unter verschiedensten Gesichtspunkten gewisse ausdrückliche Zuständigkeit zu gesetzlichen Regelungen einzelner Aspekte des Komplexes 'Öffentlicher Nahverkehr' zukommen könnten; eine einigermaßen umfassende Zuständigkeit unter Zusammenfassung aller erdenklichen in Betracht kommenden Kompetenztatbestände hat er aber nicht. Vielmehr verbleiben eine Reihe von Regelungsgesichtspunkten gemäß Art15 Abs1 B-VG im selbständigen Wirkungsbereich der Länder, wobei als begrifflich bekanntester und zugleich wohl auch bedeutendster Tatbestand die 'Landesplanung' bzw. 'Raumordnung' (vgl. VfSlg. 2674/1954) zu nennen ist. Die überragende Bedeutung von allgemeinen überörtlichen Raumordnungsgesichtspunkten im Zusammenhang mit der Errichtung des O.ö. Verkehrsverbundes zeigt sich deutlich durch die Formulierung der im §1 des Grund- und Finanzierungsvertrages verankerten 'Grundsätze'.

Letzten Endes zeigt sich aber auch hier das bereits angesprochene Dilemma: Abgesehen davon, daß eine genaue Zuordnung verschiedenster denkbarer hoheitlicher Maßnahmen unter die mannigfachen in Betracht kommenden Kompetenztatbestände im vorliegenden Zusammenhang insofern entbehrlich ist, als hoheitliche Maßnahmen betreffend den öffentlichen Personennahverkehr in keiner Weise festgelegt wurden, kann die privatrechtsförmige Einrichtung eines Verkehrsverbundes in seiner konkreten Ausgestaltung wohl ohnehin nicht einwandfrei bestimmten hoheitlichen Zuständigkeitsbereichen zugeordnet werden.

Eine Lösung dieser Problematik ist nach Ansicht der O.ö. Landesregierung letztlich nur im Sinne einer abstrakten Betrachtungsweise unter Heranziehung von Inhalts- und Zweckgesichtspunkten möglich. Unter diesem Gesichtspunkt ist aber jedenfalls festzustellen, daß dem Bund lediglich einzelne nahverkehrsbezogene Kompetenzen zukommen und eine einigermaßen umfassende (Rest-)Zuständigkeit - insbesondere im Hinblick auf den starken Aspekt der Raumordnung - daher gemäß Art15 Abs1 B-VG den Ländern zustehen dürfte. Das Land ist also - gewissermaßen 'im quantitativen Sinn' jedenfalls soweit 'zuständiger Gesetzgeber' im Sinn des §2 F-VG 1948, als es öffentlichen Interessen dienende privatwirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand zu zwei Dritteln wahrnimmt.

Bestätigt wird diese Auffassung im Ergebnis übrigens auch von Bernd-Christian Funk, der ausdrücklich festhält, daß den Gemeinden Pflichtaufgaben in der daseinsversorgenden Privatwirtschaftsverwaltung auch im Wege von einfachen Gesetzen übertragen werden können. Und weiter: 'Die Länder könnten die Gemeinden als Träger von Privatrechten durch Landesgesetz verpflichten, Leistungen für den ÖPNV zu erbringen, z.B. durch Einrichtung eines Verkehrsverbundes oder durch Beteiligung an einem solchen, ...' (Bernd-Christian Funk, Staats- und verwaltungsrechtliche Aspekte einer Neuordnung der Kompetenzen im Verkehrswesen unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Wilfried Schönback (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzen und Finanzierungsmöglichkeiten im Verkehrswesen Österreichs, Wien-Köln-Weimar 1994, S. 190ff (206)).

c) Im Hinblick auf die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes im gegenständlichen Gesetzprüfungsbeschluß sei nochmals dargelegt, daß eine Kostenüberwälzung im Sinn des §2 F-VG 1948 ein von der Landesumlage verschiedenes finanzausgleichsrechtliches Handlungsinstrument darstellt:

Dem Materiengesetzgeber (= 'zuständiger Gesetzgeber' im Sinn des §2 F-VG 1948) steht es im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in gewissem, eingeschränktem Maße frei, welche Gebietskörperschaft er mit der Vollziehung einer konkreten Angelegenheit betraut (vgl. etwa Art102 Abs3 B-VG oder auch die weitreichenden Möglichkeiten der Betrauung der Gemeinden mit Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich). Mit der diesbezüglichen Entscheidung des Materiengesetzgebers ist grundsätzlich auch klargestellt, welche Gebietskörperschaft für die Kosten der Vollziehung aufzukommen hat (vgl. das richtungsweisende Erkenntnis VfSlg. 9507/1982 und aus der Folgejudikatur die jüngere Entscheidung A7/94 vom 20. Juni 1995).

Sollte etwa der Bund als Materiengesetzgeber in den in Art102 Abs2 B-VG aufgezählten Angelegenheiten von der Ermächtigung des Art102 Abs3 leg.cit. nicht Gebrauch machen und einen Vollzug durch Bundesbehörden, also in unmittelbarer Bundesverwaltung, vorsehen, so kann er dessen ungeachtet die Kosten dieses Vollzuges den Ländern oder den Gemeinden aufbürden; Einschränkungen bestehen lediglich auf Grund des in §4 F-VG 1948 verankerten Paritätsgrundsatzes. Ebenso können sowohl der Bund als auch die Länder - im Rahmen der Gewährleistungen des §4 F-VG 1948 - die Kosten für den Vollzug konkreter Aufgaben auf die Gemeinden überwälzen, ohne diesen gleichzeitig auch die Vollziehung selbst zu übertragen.

Zu unterscheiden ist nach dem zuvor Ausgeführten einerseits die Zuständigkeit des Materiengesetzgebers, den Vollzug bestimmter Angelegenheiten konkreten Behörden zuzuweisen und andererseits die auf §2 F-VG 1948 gestützte Kompetenz, abweichend von der allgemeinen Kostentragungsregel den Vollzugaufwand auf Gebietskörperschaften abzuwälzen, die zur Besorgung der Aufgaben selbst nicht berufen sind.

Das finanzausgleichsrechtliche Institut der Landesumlage geht demgegenüber - wie unter Z2 ausgeführt - von einem völlig anderen Regelungsansatz aus: Unabhängig von einer Berufung auf konkret wahrzunehmende Aufgaben kann der Landesgesetzgeber ein - allenfalls bundesgesetzlich plafondiertes - 'Besteuerungsrecht' gegenüber den Gemeinden ausüben.

Da eine auf §2 F-VG 1948 gestützte besondere Kostentragungsregel, mit welcher der Landesgesetzgeber in seinem Zuständigkeitsbereich Kosten für vom Land wahrgenommene Aufgaben auf die Gemeinden überwälzt, begrifflich von der im §3 Abs2 F-VG 1948 angesprochenen Landesumlage zu unterscheiden ist, geht die O.ö. Landesregierung davon aus, daß eine Kostenüberwälzung im Sinn des §2 F-VG 1948 insbesondere verfassungsrechtlich nicht daran zu messen ist, ob sie (gemeinsam mit anderen finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen) im Rahmen des bundesgesetzlich festgelegten Höchstausmaßes der Landesumlage bleibt.

Eine Verquickung der für die Landesumlage vorgesehenen Plafondierung mit der Kostenüberwälzungsmöglichkeit des §2 F-VG 1948 im Sinne einer Gesamtbindung an das Höchstausmaß von konkret 8,3 % der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben legt der Gesetzestext des F-VG 1948 nicht nahe und wäre allenfalls mit besonderen Interpretationsmethoden nachzuweisen. Dazu ist freilich zu bemerken, daß dies eine völlig neue Sichtweise wäre, die bisher in der Judikatur und auch in der Literatur noch niemals auch nur ansatzweise angedeutet wurde. Konsequenz einer derartigen Auslegung von §2 i.V.m. §3 Abs2 F-VG 1948, die im übrigen die finanzausgleichsrechtlich ohnehin zuständigkeitsarmen Länder gegenüber dem Bund zusätzlich benachteiligen würde, wäre die Verfassungswidrigkeit unzähliger landesgesetzlicher Kostentragungsregelungen - nicht nur in Oberösterreich.

4. Die Regelung der Kostenfrage im Wege der Abgabenerhebung:

Bezogen sich die vorigen Ausführungen betreffend die Landesumlage und die Kostenüberwälzung gemäß §2 F-VG 1948 auf die finanzausgleichsrechtliche 'ausgabenseitige' Regelung der Finanzierungsverantwortung für die Besorgung öffentlicher Aufgaben, so stellt die hoheitliche Abgabenerhebung grundsätzlich einen 'einnahmenseitigen' Weg der Beschaffung von Bedeckungsmitteln dar (vgl. zur Gegenüberstellung von ausgabenseitiger und einnahmenseitiger Ausgleichung des Haushaltsungleichgewichtes der Finanzausgleichspartner ausführlich H.G. Ruppe, Aufgabenfinanzierung, in: Egon Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 227 ff; ergänzend sei aber immerhin darauf aufmerksam gemacht, daß §2 F-VG 1948 selbst keinerlei diesbezüglich differenzierende Vorgaben enthält, auf welche Art und Weise eine vom Konnexitätsgrundsatz abweichende Regelung zu erfolgen habe; gefordert ist nur, daß es sich um eine 'gesetzliche' Regelung handelt).

Ausgehend von dem auch vom Verfassungsgerichtshof anerkannten Abgabenerfindungsrecht der Länder (vgl. etwa das Erkenntnis VfSlg. 12734/1991) ist die Einführung einer Landesabgabe, welche lediglich die Gemeinden trifft, nach Auffassung der O.ö. Landesregierung dann zulässig, wenn der Abgabentatbestand nach sachlichen Kriterien festgelegt wurde und keine Gleichartigkeit zu einer bestehenden Bundesabgabe besteht.

Die auf §6 Abs1 F-VG 1948 gestützten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes, wonach Gebietskörperschaften selbst nicht mit (wie hier) nur ihnen - also nicht allgemein - auferlegten Abgaben einer anderen Gebietskörperschaft belastet werden dürfen, werden von der O.ö. Landesregierung in dieser Allgemeinheit nicht geteilt. Aus §6 Abs1 ergibt sich nämlich nur, daß die Gebietskörperschaften über die ihnen finanzverfassungsgesetzlich zustehenden Abgabenerträge im eigenen Haushalt (frei) verfügen dürfen. Folgerichtig hatte auch der Verfassungsgerichtshof in dem von ihm nunmehr wieder zitierten Erkenntnis Slg. 4174/1962 betreffend die Besteuerung von Einnahmen der Gemeinde Badgastein aus der Abgabe von Thermalwasser eingehend geprüft, ob es sich bei diesen Gemeindeeinnahmen um hoheitlich vorgeschriebene Abgaben oder um privatrechtliche Entgelte gehandelt hat. Da er letztlich zu dem Ergebnis gelangte, daß die für die Abgabe von Thermalwasser an die Gemeinde Badgastein zu entrichtenden Geldleistungen privatrechtliche Entgelte darstellen, entschied er, daß die beschwerdeführende Gemeinde durch den angefochtenen Bescheid der Finanzlandesdirektion Salzburg betreffend Körperschaftsteuer Gewerbesteuer samt Zuschlägen und Umsatzsteuer in ihrem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Nichtbesteuerung von Abgabenerträgen nicht verletzt worden ist.

Ein Verstoß gegen die Bestimmung des §6 Abs1 F-VG 1948 ist im vorliegenden Zusammenhang nach Auffassung der O.ö. Landesregierung immer dann - aber auch nur dann - anzunehmen, wenn eine Abgabe als solche zum Gegenstand einer anderen Abgabe erklärt werden würde; Abgaben, welche an andere Tatbestände anknüpfen, sind hingegen - auch wenn sie lediglich Gebietskörperschaften treffen - aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht insoweit zulässig, als sie dem Sachlichkeitsgebot entsprechen.

Betrachtet man das 'O.ö. VerkVerbKostenG' als Abgabengesetz, so wäre als Steuergegenstand eine in §2 des Gesetzes näher determinierte Kombination aus Einwohnern, Pendlern, Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel und Finanzkraft der einzelnen Gemeinden anzusehen. Eine Bundesabgabe von demselben Besteuerungsgegenstand, welche mangels bundesgesetzlicher Ermächtigung die Verfassungswidrigkeit einer derartigen Landesabgabe nach sich ziehen würde (§8 Abs3 F-VG 1948), ist der O.ö. Landesregierung nicht bekannt.

Was die Frage der sachlichen Rechtfertigung einer die Gemeinden treffenden Abgabe im Interesse der Finanzierung eines regionalen Verkehrsverbundes anbelangt, sei grundsätzlich auf die Vorteile für die kommunale Infrastruktur entsprechend 'aufgeschlossener' Gemeinden und darauf hingewiesen, daß die Bürger bereits über den Fahrpreis einen Beitrag zur Finanzierung des in verschiedenster Hinsicht förderungswürdigen öffentlichen Verkehrs leisten (vgl. im übrigen auch im vorliegenden Zusammenhang die Ausführungen unter Pkt. II).

Zu der vom Verfassungsgerichtshof relevierten Frage, ob der den Gemeinden gemäß dem 'O.ö. VerkVerbKostenG' auferlegte Kostenbeitrag von seinem Wesen her überhaupt eine Abgabe sei, da der Steuertatbestand absolut unabhängig und unbeeinflussbar vom Verhalten der Steuerpflichtigen eintrete, ist zu bemerken, daß die 'Beeinflussbarkeit' als Wesensmerkmal zumindest bei einer strengen, bis hin zur völligen 'Vermeidbarkeit' gehenden Interpretation eine bisher unbekannte Determinante des Abgabebegriffes darstellen würde. Sollte hingegen eine eher theoretische Beeinflussbarkeit vorausgesetzt werden, so wäre dieser Anforderung ohnehin entsprochen, da letztlich jede Gemeinde die einzelnen Kriterien des Aufteilungsschlüssel gemäß §2 'O.ö. VerbVerkKostenG' so beeinflussen könnte, daß sie weniger Abgaben zu leisten hätte.

II. Zur sachlichen Rechtfertigung der landesgesetzlichen Verpflichtung der Gemeinden zur Leistung eines Beitrages zum Gesamtabgang an Ab- und Durchtarifierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund - insbesondere unter Berücksichtigung der besonderen Vorgaben des §4 F-VG 1948:

Ausgehend von den unter Punkt I Z3 litb angestellten Überlegungen, daß der Landesgesetzgeber gestützt auf verschiedene von Art15 B-VG erfaßte Regelungsgesichtspunkte (zumindest weitgehend) zuständiger Materiengesetzgeber in bezug auf die Förderung des öffentlichen Nahverkehrs ist, kann er gemäß §2 F-VG 1948 grundsätzlich die Kosten, die dem Land aus der Besorgung der Aufgabe 'Abdeckung der Ab- und Durchtarifierungsverluste gegenüber den Verkehrsunternehmern' entstehen, auf die Gemeinden überwälzen.

Kommt man zu dem Ergebnis, daß die Kosten der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben grundsätzlich gemäß §2 F-VG von der zuständigen Gesetzgebung abgewälzt werden dürfen, ist jedenfalls stets noch das auch vom Verfassungsgerichtshof in seinem Gesetzesprüfungsbeschluß ausführlich angesprochene 'Gleichgewichtsgebot' des §4 F-VG zu beachten, wonach die im §2 vorgesehene Regelung in Übereinstimmung 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.

§4 F-VG 1948 wurde vom Verfassungsgerichtshof bereits in seinem Erkenntnis Slg. 9281/1981 als bloße 'Konkretisierung des Gleichheitssatzes für das Gebiet des Finanzausgleiches' charakterisiert, also als 'Ausdruck eines allgemeinen Sachlichkeitsgebotes (Gerechtigkeitgebotes) im Bereich des finanzausgleichsrechtlichen Regulationssystems' (VfSlg. 10633/1985).

Ganz im Sinne der Judikatur zum allgemeinen Gleichheitssatz des Art2 StGG bzw. Art7 B-VG betreffend die Zulässigkeit einer sog. 'Durchschnittsbetrachtung' (vgl. die bei Robert Walter - Heinz Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 1996, RN 1350, angeführte Judikatur) hat der Verfassungsgerichtshof im hier zuletzt genannten Erkenntnis (VfSlg. 10633/1985) ausgeführt, daß nach dem offenkundigen Sinn der besonderen verfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Finanzausgleich 'nicht jede überdurchschnittliche finanzielle Last, die eine einzelne Gemeinde oder Gruppen von Gemeinden trifft, schon zu einer (ausdrücklichen) Berücksichtigung im Finanzausgleich zwingen würde'.

In seinem richtungsweisenden Erkenntnis VfSlg. 12505/1990 gestand der Gerichtshof dem Finanzausgleichssetzgeber grundsätzlich einen weiten rechtspolitischen Freiraum in der Auswahl sowohl der

mit dem Finanzausgleich anzustrebenden Ziele als auch des hiebei eingesetzten Instrumentariums zu. Er betonte aber erstmals, daß ein dem Gebot des §4 F-VG 1948 entsprechendes, sachgerechtes System des Finanzausgleiches auf Grund seiner Komplexität schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraussetzt, die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist:

'Vor der Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes sind also entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften unabdingbar (wobei die Gemeinden durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund zu vertreten sind - Art115 Abs3 B-VG).'

Ergänzend wies der Verfassungsgerichtshof noch darauf hin, daß dann, wenn die Gespräche zwischen den Finanzausgleichspartnern 'zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen' führen, in aller Regel davon ausgegangen werden könne, daß eine dem §4 F-VG 1948 entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde: 'Es ist nämlich nicht anzunehmen, daß die mit der Rechts- und Interessenlage vertrauten Vertreter der Gebietskörperschaften bei den auf Erzielung eines Konsenses abzielenden Verhandlungen zu einem Ergebnis gelangen, dem entgegengehalten werden könnte, es sei exzessiv unrichtig.'

Wichtig scheint der O.ö. Landesregierung der auch vom Verfassungsgerichtshof berücksichtigte Umstand, daß die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt der Erlassung der Finanzausgleichsgesetze sich in der Folge häufig in wesentlicher Hinsicht ändern können, weshalb auch die Finanzausgleichsgesetze sinnvollerweise jeweils (eher kurz) befristet sind.

Gerade solche Änderungen der 'tatsächlichen Verhältnisse', die sich während des Geltungszeitraumes der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze ergeben, sind aber in aller Regel dafür verantwortlich, daß unter Berufung auf §2 F-VG 1948 besondere Kostentragungsregelungen gefunden werden müssen, die es gewährleisten, daß beispielsweise die Kosten neuer, bislang nicht wahrgenommener, aber im allgemeinen Interesse gelegener Aufgaben nicht einseitig belastenderweise bei der Gebietskörperschaft 'hängen bleiben', die für den Vollzug der Aufgaben zuständig ist. Neue Aufgaben müssen unter Berücksichtigung des besonderen Gleichheitssatzes vielmehr finanzausgleichsrechtlich auf alle Gebietskörperschaften verteilt werden können, ohne gleich das bestehende Finanzausgleichsgesetz als solches in Frage stellen zu müssen.

Das zum Zeitpunkt der Einführung des O.ö. Verkehrsverbundes in den Jahren 1995 und 1996 maßgebliche (allgemeine) Finanzausgleichsgesetz stammt aus dem Jahr 1993 (FAG 1993, BGBl. Nr. 30) und geht auf Beratungen zurück, die bereits im Jahr 1992 abgeschlossen waren. Die aus der neuen öffentlichen Aufgabe der Errichtung eines O.ö. Verkehrsverbundes entstehenden Kosten konnten damals naturgemäß noch nicht berücksichtigt werden. Die Gespräche betreffend die Einrichtung des O.ö. Verkehrsverbundes traten nämlich erst im Laufe des Jahres 1993 in eine einigermaßen konkrete Phase, wobei in diese Gespräche neben Bund und Land Oberösterreich sowie den beteiligten Verkehrsunternehmern auch der Gemeinde- und der Städtebund einbezogen waren. Letztere sind zwar weder Vertragspartner des 'Grund- und Finanzierungsvertrages' noch des 'Leistungsvertrages', sind aber im Lenkungsausschuß vertreten, welcher die verbundspezifischen Zielvorgaben und deren Finanzierung zu formulieren hat (so ausdrücklich §2 des 'Leistungsvertrages'). Die konstituierende Sitzung dieses Gremiums fand am 18. Dezember 1992 statt und bereits im Laufe des Jahres 1993 wurde klar, daß eine Finanzierung des O.ö. Verkehrsverbundes unter ausschließlicher Inanspruchnahme der Länderzuschläge zur Mineralölsteuer nicht möglich sein werde. Noch im November 1993 war im damaligen Entwurf des Leistungsvertrages vorgesehen, daß auch die 'Oberösterreichischen Gemeinden (der Gemeindebund), vertreten durch den Präsidenten', als Vertragspartner auftreten sollten. Lediglich auf Grund der wiederholten (zutreffenden) Feststellung des O.ö. Gemeindebundes, daß er nicht in der Lage sei, für jede einzelne Gemeinde Zahlungsverpflichtungen zu übernehmen, wurde der Leistungsvertrag auf Seiten der öffentlichen Hand letztlich nur vom Bund und vom Land Oberösterreich unterschrieben. Im Jahr 1994 wurden Berechnungen über mögliche Aufteilungsschlüssel für eine Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden am O.ö. Verkehrsverbund angestellt und in einem Gespräch zwischen Herrn Landesrat Josef Ackerl und Vertretern des O.ö. Gemeindebundes Anfang Oktober 1994 die sog. 'Verhandlungsvariante', die später auch tatsächlich umgesetzt wurde, als Kriterium für die Kostenaufteilung zwischen den einzelnen Gemeinden auch von den Vertretern des O.ö. Gemeindebundes ausdrücklich 'grundsätzlich befürwortet' (vgl. den beiliegenden Aktenvermerk des Verbundkoordinators Dr. W F vom 10. Oktober 1994 - Beilage 1). Bei diesem Gespräch wies auch Herr Landesrat Josef Ackerl bereits darauf hin, daß eine landesgesetzliche Regelung der Frage eines Kostenbeitrages der Gemeinden zum O.ö. Verkehrsverbund geplant sei, da letztlich wohl nur auf diese Weise sichergestellt werden könne, daß alle Gemeinden einen entsprechenden Beitrag leisten werden. Am 15. November 1994 fand ein weiteres Gespräch zwischen Herrn Landesrat Josef Ackerl, Vertretern des O.ö. Gemeindebundes und ca. 20 Bürgermeistern aus Oberösterreich zum Thema der Mitfinanzierung des O.ö. Verkehrsverbundes durch die Gemeinden statt. Wünschen und Anregungen des O.ö. Gemeindebundes entsprechend wandten sich Landeshauptmann Dr. Josef Ratzenböck, Landeshauptmann-Stv. Fritz Hochmair und die Landesräte Josef Ackerl und Dr. Josef Pühringer in einem gemeinsamen Schreiben Anfang Jänner 1995 an alle Gemeinden Oberösterreichs, in welchem sie die geplante Vorgangsweise darlegten und um Verständnis

dafür warben (vgl. die Beilage 2). Schließlich hielt das Amt der O.ö. Landesregierung am 30. Jänner 1995 und am 8. Februar 1995 noch groß angelegte Informationsveranstaltungen für die Gemeinden ab.

Aus den vorigen Ausführungen ergibt sich, daß dem vom Verfassungsgerichtshof aus §4 F-VG 1948 abgeleiteten Kooperationsgebot im Zuge der Errichtung des O.ö. Verkehrsverbundes in sehr eingehender Weise entsprochen wurde. Die vom Verfassungsgerichtshof in seinem Gesetzesprüfungsbeschluß angeführte Argumentation des Österreichischen Städtebundes in seiner Stellungnahme vom 11. November 1996 erweist sich somit in zweierlei Hinsicht als unzutreffend. Einerseits kann nicht die Rede davon sein, daß die Gemeinden lediglich in Kenntnis der Gespräche über die Einrichtung eines Verkehrsverbundes als solchem waren und erst durch die Erlassung des gegenständlichen Gesetzes mit einer Mitfinanzierungsverantwortung konfrontiert wurden. Andererseits aber konnten die Gemeindevertreter auch aus der angesprochenen Nebenabrede zum Resümeeprotokoll über eine Paktierung des Finanzausgleiches ab dem Jahr 1993 nach Ansicht der O.ö. Landesregierung nicht ableiten, daß mit den Länderzuschlägen zur Mineralölsteuer sämtliche Erfordernisse der Finanzierung des Nahverkehrs abgedeckt sein werden. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Einrichtung des O.ö. Verkehrsverbundes um eine im öffentlichen Interesse gelegene Aufgabenstellung, welche sich in ihrer konkreten Form erst nach der Vereinbarung des Finanzausgleiches für die Jahre ab 1993 ergab; seine Finanzierung konnte daher naturgemäß damals noch gar nicht berücksichtigt werden. Abgesehen davon kann nach Ansicht der O.ö. Landesregierung aus einer Nebenabrede, wonach die Einhebung von Länderzuschlägen zur Mineralölsteuer zur Verbesserung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs dienen soll, ganz allgemein gesehen nicht zwingend abgeleitet werden, daß mit dieser Zweckwidmung jedenfalls alle (derzeitigen und künftigen) Erfordernisse der Finanzierung des Nahverkehrs abgedeckt sein werden. Tatsächlich übersteigen allein die Leistungen der Länder zur Finanzierung des öffentlichen Personen-, Nah- und Regionalverkehrs bei weitem die Finanzausweisungen aus dem Ertrag der Mineralölsteuer, wie auch beispielsweise aus dem Resümeeprotokoll über die Landesfinanzreferentenkonferenz am 21. Jänner 1997 hervorgeht (vgl. den Protokollauszug - Beilage 3).

Von besonderer Bedeutung scheint der O.ö. Landesregierung die Klarstellung zu sein, daß aus dem Umstand, daß einzelne Gemeinden mit der im Ergebnis nunmehr verankerten Drittelfinanzierung durch Bund, Land Oberösterreich und Gemeinden nicht einverstanden sind, keinesfalls die Unsachlichkeit dieser Kostentragungsregelung geschlossen werden kann; dies aus folgenden Gründen:

Erstens sind der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund zwar gemäß Art115 Abs3 B-VG berufen, die Interessen der Gemeinden zu vertreten, und nehmen in diesem Sinn beispielsweise auch an den verschiedensten Finanzausgleichsverhandlungen teil; aus Praktikabilitätsgründen sind derartige Gespräche mit allen Gemeinden Österreichs oder auch nur eines Bundeslandes schließlich auch in keiner Weise vorstellbar. Eine Kompetenz zur Abgabe von die Gemeinden bindenden Finanzierungszusagen kann aus dieser Interessensvertretungsbefugnis jedoch nicht abgeleitet werden, wie auch vom O.ö. Gemeindebund im vorliegenden Zusammenhang immer wieder betont wurde. Die Unzufriedenheit einzelner Gemeinden mit einer finanzausgleichsrechtlichen Regelung kann aber nicht als Maßstab für deren Unsachlichkeit herangezogen werden.

Zweitens ist zu bedenken, daß in den Fällen, in denen nicht über ein allgemeines Finanzausgleichsgesetz als solches und damit einen Gesamtkomplex finanzieller Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften verhandelt wird, ein grundsätzliches Einvernehmen generell schwieriger zu erzielen sein wird. Wenn es nur darum geht, die Kosten einer neuen Aufgabe sachgerecht zu verteilen, werden die Widerstände jedes einzelnen Verhandlungspartners ungleich größer sein, als wenn ein Gesamtpaket verhandelt wird, dessen Vor- und Nachteile insgesamt zu betrachten sind. Gerade unter diesem Gesichtspunkt ist es allerdings bemerkenswert, daß sowohl der Bund als auch das Land Oberösterreich von sich aus zu einer jeweiligen Drittelbeteiligung an den Kosten des Verkehrsverbundes bereit waren und die Stadt Linz freiwillig einen Kostenanteil übernommen hat, der innerhalb des die Gemeinden treffenden Drittels als überproportionale Beteiligung angesehen werden kann. Hinzuweisen ist auch darauf, daß auch der Österreichische Städtebund/Landesgruppe Oberösterreich eine Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des O.ö. Verkehrsverbundes offensichtlich nicht grundsätzlich ablehnt und einräumt, daß die Heranziehung der Kriterien der Zahl der Einwohner, der Einpendler und der Auspendler, der Anzahl der Halte pro Jahr sowie der Finanzkraft der Gemeinden an sich nicht unschlüssig erscheint (vgl. das in der Anlage enthaltene Schreiben vom 12.3.1997, GZ 000-3-1 - Beilage 4), obwohl auf diese Weise die von ihm - dem Österreichischen Städtebund/Landesgruppe Oberösterreich - zu vertretenden größeren Städte stärker belastet werden als kleinere Gemeinden; ein Umstand, der im übrigen angesichts der stärkeren verkehrsmäßigen Belastung in 'Zentralräumen' auch unabhängig von diesem Eingeständnis des Städtebundes sachlich gerechtfertigt wäre. Auch auf die 'grundsätzliche Befürwortung' der letztlich verwirklichten Beteiligungsvariante durch den O.ö. Gemeindebund darf nochmals hingewiesen werden.

Lediglich der Vollständigkeit halber sei angemerkt, daß aus den Aussagen des Verfassungsgerichtshofes im Erkenntnis VfSlg. 12505/1990 keinesfalls ein Umkehrschluß in der Weise gezogen werden darf, daß dann, wenn

Finanzausgleichsverhandlungen zu keinem Einvernehmen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften geführt haben, jedenfalls davon auszugehen sei, daß daraufhin ergangene Regelungen 'exzessiv unrichtig' und damit verfassungswidrig sind. Auf diese Weise würde nämlich der Überbetonung von Einzelinteressen erst recht Tür und Tor geöffnet werden. Dies gilt schon für die allgemeinen finanzausgleichsrechtlichen Verhandlungen und in besonderem Maße für Gespräche betreffend die Kostentragung für konkrete Aufgaben; die Kostenüberwälzungsermächtigung des §2 F-VG 1948 würde damit insofern praktisch wohl bedeutungslos, als sie im Ergebnis an ein Einverständnis des Kosten 'übernehmenden' Rechtsträgers gebunden wäre."

3. Das Amt der Salzburger Landesregierung gab im Normprüfungsverfahren - nach einer Schilderung der vom Verfassungsgerichtshof geäußerten Bedenken (Pkt. 1) - folgende Stellungnahme ab:

"2. Auffassung des Amtes der Salzburger Landesregierung:

Nach Auffassung des Amtes der Salzburger Landesregierung ergeben sich die primären Rechtsfragen, die in diesem Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sind, aus §2 F-VG. Diese Bestimmung verbürgt nämlich einerseits einen Kostentragungsgrundsatz und andererseits eine Kostenregelungskompetenz. Zunächst geht es darum, zu klären, ob der Landesgesetzgeber aufgrund der Kostenregelungskompetenz des §2 F-VG befugt ist, Kosten, die durch die Einrichtung eines Verkehrsverbundes entstehen, zumindest teilweise auf die Gemeinden zu übertragen. Erst in zweiter Linie ist die Frage zu klären, inwieweit sich bei einer derartigen Kostenregelung des Landesgesetzgebers aus §4 F-VG Schranken ergeben und ob solche im konkreten Fall beachtet wurden.

2.1. Zu §2 F-VG:

Im Einleitungsbeschluß des Verfassungsgerichtshofes kommt ein völlig neues - mit der bisherigen ständigen Rechtsprechung nicht in Einklang stehendes - Verständnis des §2 F-VG zum Ausdruck. Der Verfassungsgerichtshof meint nämlich, daß nähere Untersuchungen dieser Bestimmung entbehrlich seien, weil durch das VerkVerbKostenG keine Aufgabenübertragung, sondern eine Kostentragungsregelung erfolgt ist. Der Verfassungsgerichtshof legt damit - so scheint es - dem §2 F-VG nicht das Verständnis einer Regelung auf dem Gebiet der Kostentragung, sondern das Verständnis einer Kompetenzbestimmung auf dem Gebiet der Aufgabenübertragung zugrunde! §2 F-VG stellt aber eindeutig eine Regelung auf dem Gebiet der Kostentragung dar, die zweierlei verbürgt: Nämlich einerseits den Grundsatz der eigenen Kostentragung (Grundsatz der Selbstträgerschaft, Konnexitätsgrundsatz) und - da dieser nur gilt 'sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt' - die Kompetenz der zuständigen Gesetzgebung, die Regelung der Kostentragung vorzunehmen (Kostenregelungskompetenz).

2.1.1. Der Kostentragungsgrundsatz besagt, daß die Gebietskörperschaften für den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, grundsätzlich selbst aufzukommen haben, sofern die zuständige Gesetzgebung keine anderslautende Regelung trifft. Die Schwierigkeit beim Grundsatz der eigenen Kostentragung liegt im wesentlichen darin, den Begriff der 'Aufgaben' der Gebietskörperschaften zu bestimmen. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes hat sich hier von einer funktionellen Sichtweise (vgl. schon VfSlg. 935 vor ausdrücklicher Verankerung des §2 F-VG; ferner VfSlg. 5681; VfSlg. 6617) hin zu einer rein organisatorischen Sichtweise entwickelt, nach der es letztlich darauf ankommt, welche Gebietskörperschaft aufgrund irgendeiner Rechtsvorschrift eine Aufgabe besorgt (vgl. VfSlg. 9507 und in jüngerer Zeit VfGH 20.6.1995, A7/94-7). Weiter werden unter dem Begriff 'Aufgaben' auch privatwirtschaftliche Aufgaben verstanden (schon VfSlg. 3033 und z.B. VfSlg. 11939); ferner gilt der Kostentragungsgrundsatz sowohl für Pflichtaufgaben (ds solche die in Gesetzen festgelegt sind) als auch für solche, die ohne gesetzliche Verpflichtung freiwillig privatwirtschaftlich besorgt werden ('freiwillige Aufgaben' siehe z.B. VfSlg. 12065). Nun mag zwar der Kostentragungsgrundsatz indirekt bewirken, daß der einfache Gesetzgeber durch die Übertragung von Aufgaben auch die mit der Besorgung dieser Aufgaben verbundenen Kosten übertragen kann, dies ist aber nur eine Folge des Grundsatzes. Die Kompetenz zur Aufgabenübertragung ergibt sich aber nicht aus §2 F-VG, sondern aus der Kompetenzverteilung des B-VG. §2 F-VG ist keine Norm, die die Aufgabenübertragung oder die Kompetenz zur Aufgabenübertragung regelt, sondern bloß ein Verknüpfungselement der Finanzverfassung mit der Bundesverfassung hinsichtlich der Kostentragung, die sich grundsätzlich nach der Aufgabenverteilung, die sich im weiteren Sinn aus dem B-VG ergibt, richten soll.

2.1.2. Die Kostenregelungskompetenz besagt, daß der zuständige Gesetzgeber vom unter 2.1.1. beschriebenen Grundsatz abweichen kann. Er kann also bestimmen, daß nicht die Gebietskörperschaft, die die Aufgabe besorgt, für die damit verbundenen Kosten aufzukommen hat, sondern abweichend vom Grundsatz eine andere Gebietskörperschaft. Nach herrschender Auffassung ist unter zuständiger Gesetzgebung im Sinne des §2 F-VG der zuständige Materiengesetzgeber zu verstehen (siehe z.B. Walter/Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechtes 8. Auflage Rz 284). Dh jener Gesetzgeber, der zur Regelung der Sachmaterie zuständig ist, ist auch zuständig, zu bestimmen, welche Gebietskörperschaft für welchen Aufwand, der mit der Vollziehung der Sachmaterie entsteht, aufzukommen hat. Damit ist die Kostenregelungskompetenz eine

Adhäsionskompetenz. Demnach ist also der Bund zuständig, vom Grundsatz abweichende Kostentragungsregelungen, vor allem in den Angelegenheiten der Art10 bis 12 B-VG, und sind die Länder zuständig, abweichende Kostentragungsregelungen im Bereich des Art15 B-VG vorzunehmen.

Für den konkreten Fall ergibt sich daher, daß die Länder die Kosten, die mit der Einrichtung eines Verkehrsverbundes entstehen, dann auf die Gemeinden 'überwälzen' können, wenn sie aufgrund des Art15 B-VG kompetent sind, die Einrichtung eines Verkehrsverbundes zu regeln. Diese Frage ist daher zunächst zu klären. Fällt die gesetzliche Regelung der Errichtung eines Verkehrsverbundes weder unter Art10 Abs1 Z9 B-VG noch unter Art11 Abs1 Z4 B-VG kommt die Generalklausel des Art15 Abs1 B-VG zum Tragen. In diesem Zusammenhang wäre auch zu untersuchen, ob die Einrichtung von Verkehrsverbünden bzw. der Bereich Nahverkehr eine sog. Querschnittsmaterie darstellt. Im übrigen wird in der Lehre angenommen, daß die Länder die Gemeinden als Träger von Privatrechten durch Landesgesetz verpflichten können, Leistungen für den öffentlichen Personenverkehr, z.B. durch Einrichtung eines Verkehrsverbundes oder durch Beteiligung an einem solchen, zu erbringen (siehe Funk, Kompetenzen im Verkehrswesen - Staats- und verwaltungsrechtliche Aspekte 206, in Schönböck (Hg), Neuordnung der Kompetenzen und Finanzierungsmöglichkeiten im Verkehrswesen Österreichs).

Die Kostenregelungskompetenz des §2 F-VG kann weder so verstanden werden, daß ihre Inanspruchnahme eine Aufgabenübertragung darstellt, noch kann sie so verstanden werden, daß bei ihrer Inanspruchnahme jeweils auch eine Aufgabenübertragung erfolgen müßte. Im ersten Fall wäre sie überflüssig, weil sich die Kompetenz zur Aufgabenübertragung ohnedies aus dem B-VG ergibt. Im zweiten Fall würde die Aufgabenübertragung im Sinne des Kostentragungsgrundsatzes zunächst den Übergang der Kostenverantwortung bewirken, die sodann durch eine abweichende Kostentragungsregelung (zumindest teilweise) wieder zurückgenommen wird. Letzteres kann zwar durchaus einen Sinn machen, doch ist diese Vorgangsweise nicht zwingend, weil die Kostenregelungskompetenz ganz allgemein nur die Befugnis des zur Regelung einer Sachmaterie zuständigen Gesetzgebers bedeutet, in dieser Sachmaterie abweichende Kostentragungsregelungen vorzunehmen.

Aus der Rechtsprechung zur Kostenregelungskompetenz wird auf die Erkenntnisse VfSlg. 4017, 11064, 11663, 12766 sowie VfGH 9.3.1995, KII-1/94 hingewiesen. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich eindeutig, daß §2 F-VG die Befugnis des zuständigen Gesetzgebers enthält, vom Kostentragungsgrundsatz abweichende explizite Kostentragungsregelungen und nicht etwa Aufgabenübertragungen vorzunehmen. Aus ho. Sicht ist daher im obbezeichneten Gesetzesprüfungsverfahren sehr wohl auf mit §2 F-VG verbundene Fragen und damit im Zusammenhang darauf einzugehen, ob der Landesgesetzgeber 'zuständiger Gesetzgeber' ist, eine Kostentragungsregelung in bezug auf einen Verkehrsverbund vorzunehmen.

2.2. Zu §4 F-VG:

Obwohl der Verfassungsgerichtshof davon ausgeht, daß das OÖ VerkVerbKostenG keine Regelung gemäß §2 F-VG 1948 enthält, ist er dennoch der Ansicht, daß es sich um eine Regelung finanzausgleichsrechtlichen Inhaltes handelt. Eine solche Regelung müßte sicher innerhalb der durch §4 F-VG gezogenen Schranken halten. Dazu ist zunächst auszuführen, daß sich §4 F-VG nur auf die 'in den §§2 und 3 vorgesehene Regelung' bezieht, nicht etwa auch auf landesgesetzliche Regelungen im Rahmen des Abgabenerfindungsrechtes.

§4 F-VG gilt seinem Wortlaut nach für (bundesgesetzliche und landesgesetzliche) Kostentragungsregelungen gemäß §2 F-VG, für bundesgesetzliche Regelungen gemäß §3 Abs1 F-VG und für bundesgesetzliche Regelungen über das Höchstausmaß der Landesumlage gemäß §3 Abs2 F-VG sowie für landesgesetzliche Regelungen über die Landesumlage gemäß §3 Abs2 F-VG.

Während in früherer Zeit zweifelhaft war, ob §4 F-VG justiziabel ist, er also mehr als einen programmatischen, sanktionslosen Leitsatz darstellt, und einen vor dem Verfassungsgerichtshof durchsetzbaren Anspruch gewährleistet (vgl. z.B. Ruppe, Finanzverfassung im Bundesstaat, 1977, 36ff), ist §4 F-VG in neuerer Rechtsprechung als justiziabel anerkannt worden. Die neuere Rechtsprechung hat sich allerdings ausschließlich auf finanzausgleichsrechtliche Regelungen des Bundes bezogen, genauer auf die im §3 Abs1 F-VG vorgesehenen Regelungen. Aus ho. Sicht ist aber offen, ob und inwieweit die neuere Rechtsprechung auf finanzausgleichsrechtliche Regelungen des Landesgesetzgebers übertragbar ist.

2.2.1. Zur neueren Rechtsprechung:

In neuerer Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof die konkrete Justiziabilität des §4 F-VG aus dem Gesamtkomplex des Finanzausgleiches im System der drei Finanzausgleichspartner Bund, Länder und Gemeinden entwickelt. Er ist dabei von dem Umstand ausgegangen, daß im Bundesstaat periodisch wiederkehrende Finanzausgleichsverhandlungen stattfinden, die letztlich zur Erlassung des jeweiligen nur für

einen bestimmten Zeitraum geltenden FAG führen. Diesem Umstand der Führung von Finanzausgleichsverhandlungen im engeren Sinn und dem folgenden Finanzausgleichspaktum mißt der Verfassungsgerichtshof größte Bedeutung zu. Wenn finanzausgleichsrechtliche Regelungen auf einem so zustande gekommenen Paktum beruhen, dann besteht die Vermutung der Sachlichkeit dieser Regelungen. In diesem Fall werden nur sachlich nicht gerechtfertigte Detailregelungen aufgehoben, nicht aber unsachliche Systemregelungen, weil dadurch der Gesamtkomplex Finanzausgleich aus dem Gleichgewicht käme, was wiederum einen Widerspruch zu §4 F-VG bewirken würde. Der Umstand der Paktierung ist daher 'nur' für Systemregelungen ein rechtlich faßbares Kriterium. Nach dieser Rechtsprechung geht es nicht um einzelne Regelungen, sondern darum, daß der Gesamtkomplex Finanzausgleich insgesamt mit §4 F-VG in Einklang stehen muß. Diese Rechtsprechung hat der Verfassungsgerichtshof mit dem Erk VfSlg. 12505 begonnen und mit den Erk VfSlg. 12784, VfSlg. 12832 sowie VfGH 28. September 1995, G296/94 fortgesetzt. Sie hat sich ausschließlich auf finanzausgleichsrechtliche Regelungen des Bundes im engeren Sinn bezogen, denen die institutionalisierten sog. FAG-Beratungen vorausgingen. In den früheren Erk zu §4 F-VG war der Umstand der Paktierung des Finanzausgleichs kein Thema, sondern wurde §4 F-VG 'lediglich' als finanzverfassungsrechtlicher spezieller Gleichheitssatz anerkannt (vgl. VfSlg. 9280, 9520 und 10633).

2.2.2. Finanzausgleichsrechtliche Regelungen des Landesgesetzgebers:

Es wird bezweifelt, ob die oben beschriebene neuere Rechtsprechung zu §4 F-VG auf finanzausgleichsrechtliche Regelungen des Landesgesetzgebers vollständig übertragbar ist. In Betracht kämen zwei Methoden der Übertragung:

- Das Verständnis eines autonomen Landesfinanzausgleiches in einem Zwei-Partner-System, das mit dem bundesweiten Finanzausgleich im Drei-Partner-System verglichen werden könnte, sodaß für diesen Landesfinanzausgleich die gleichen Regeln gelten müßten. Ein solches Verständnis ist aber verfehlt, weil der Bereich eines Landesfinanzausgleiches ohnedies sehr dürftig ist und außerdem weitgehend vom Bundesgesetzgeber (fremd)bestimmt ist. Außerdem: Auf Landesebene bestehen keine institutionalisierten Finanzausgleichsberatungen, die im Sinne der og Rechtsprechung vorausgesetzt werden könnten.
- Das Verständnis finanzausgleichsrechtlicher Regelungen des Landesgesetzgebers als homogener Teil des Gesamtkomplexes Finanzausgleich im Drei-Partner-System Bund, Länder und Gemeinden, sodaß derartige Regelungen - wie es im Beschluß des Verfassungsgerichtshofes anklingt - in bezug auf die Verhandlungen zum bundesweiten Finanzausgleich im engeren Sinn beurteilt werden können. Ein derartiges Verständnis ist aber schon deshalb verfehlt, weil ein Landesfinanzausgleich nicht in jedem Bundesland gleich sein wird. Eine derartige Betrachtungsweise würde jeden autonomen bundesstaatlichen Ansatz eines Landesfinanzausgleiches schlechthin verneinen. Dies gilt für Kostentragsregelungen gemäß §2 F-VG in besonderem Maße, die ja - dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend - vom zuständigen Gesetzgeber iSd Art10 bis 15 B-VG getroffen werden können.

Zusammenfassend besteht die Auffassung, daß die neuere Rechtsprechung zu §4 F-VG auf landesgesetzliche Kostentragsregelungen gemäß §2 F-VG nicht vollständig übertragen werden kann. (In bezug auf eine landesgesetzliche Regelung über die Umlage gemäß §3 Abs2 F-VG bleibt für die Anwendung des §4 F-VG womöglich ohnedies kein Raum, weil das FAG diesbezüglich regelmäßig eine Höchstgrenze festsetzt. Dh die im FAG festgesetzte Höchstgrenze ist am §4 F-VG zu messen und nicht die landesgesetzliche Regelung.)

Es bleibt für landesgesetzliche Kostentragsregelungen möglicherweise bei der Rechtsprechung zu §4 F-VG vor VfSlg. 12505. Außerdem werden landesgesetzliche Kostentragsregelungen wohl eher als Detail-, denn als Systemregelungen zu betrachten sein. Der Umstand der Paktierung ist aber nach der Rechtsprechung nur für Systemregelungen relevant."

IV. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

A. Zur Zulässigkeit

1. Die Anlaßbeschwerden sind zulässig. Der Verfassungsgerichtshof wird daher über sie in der Sache zu entscheiden haben. Hierbei hätte er das O.ö. VerkVerbKostenG und die Verordnungen LGBI. Nr. 82/1995 und LGBI. 102/1995 anzuwenden, werden doch die angefochtenen Bescheide ausdrücklich auf diese Rechtsvorschriften gestützt. Daher sind das Gesetz und die erwähnten Verordnungen präjudiziell.

2. Da außer der Präjudizialität auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, sind die Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren zulässig.

An der Zulässigkeit ändert der Umstand nichts, daß die in Prüfung gezogenen Normen bereits außer Kraft getreten sind.

B. In der Sache

1. Der Verfassungsgerichtshof nahm in Pkt. II.4 des Prüfungsbeschlusses vom 3. Dezember 1996 (s.o. III.1.a) an, daß das O.ö. VerkVerbKostenG finanzausgleichsrechtlichen Inhaltes ist, das auf einem bestimmten Gebiet die Verteilung der Lasten zwischen dem Land Oberösterreich und den Gemeinden (ausgenommen Linz) regelt. Das Gesetz normiert keine Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden, sondern beschränkt sich darauf anzuordnen, daß die O.ö. Gemeinden (ausgenommen Linz) einen Teil des Gesamtabganges an Ab- und Durchtarifizierungsverlusten im O.ö. Verkehrsverbund mitzufinanzieren haben.

Diese Ausgangsposition hat sich als zutreffend herausgestellt. Die O.ö. Landesregierung stimmt ihr in Pkt. I.1 der Äußerung vom 14. April 1997 (s.o. III.2) ausdrücklich zu.

2. a) Der Verfassungsgerichtshof meinte im Einleitungsbeschluß vorläufig, daß eine landesgesetzliche Kostenübertragung auf die Gemeinden nur auf zwei Arten erfolgen könne, nämlich in Form einer Umlage (§3 Abs2 F-VG) oder einer Abgabe (§8 Abs3 und 5 F-VG).

b) Der Verfassungsgerichtshof hält diese - vorläufig geäußerte - Rechtsauffassung nicht aufrecht.

aa) §2 F-VG verpflichtet die Gebietskörperschaften, den mit der Besorgung ihrer Aufgaben verbundenen Aufwand grundsätzlich selbst (endgültig) zu tragen. Dieser Grundsatz der Selbstträgerschaft der Kosten bezieht sich nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht nur auf die Aufgaben, die in hoheitlicher Form erfüllt werden, sondern auch auf solche, bei deren Besorgung sich die Gebietskörperschaften privatrechtlicher Handlungsformen bedienen (sog. Privatwirtschaftsverwaltung; vgl. VfSlg. 4072/1961; 9507/1982; vor allem 11939/1988). Der Grundsatz der Selbstträgerschaft der Kosten gilt überdies nicht nur für Aufgaben, deren Erfüllung durch Gesetz vorgeschrieben ist (Pflichtaufgaben), sondern auch für Aufgaben, die von den Gebietskörperschaften freiwillig übernommen wurden (vgl. etwa VfSlg. 12065/1989). Eine Aufgabe im Sinn des §2 F-VG liegt daher auch dann vor, wenn eine Gebietskörperschaft auf privatrechtlicher Basis die finanzielle Förderung von im öffentlichen Interesse liegenden Vorhaben oder Verhaltensweisen übernommen hat. §2 F-VG hat in diesem Fall die Konsequenz, daß der Förderungsaufwand vom Subventionsgeber zu tragen ist.

bb) In der Staatspraxis haben sich in den vergangenen Jahrzehnten öffentliche Aufgaben herausgebildet, die aus Gründen der Effizienz und Praktikabilität, vor allem aber wegen eines gemeinschaftlichen Interesses an der Erfüllung der Aufgabe, von mehreren Gebietskörperschaften (sei es im vertikalen Verhältnis - etwa Bund/Land, sei es im horizontalen Verhältnis - etwa Gemeindekooperation) gemeinsam in Angriff genommen und besorgt werden. Häufig bedienen sich solche Kooperationsformen (in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise) der privatrechtlichen Handlungsformen. Bei solchen Gemeinschaftsaufgaben wird regelmäßig nicht nur die Aufgabenwahrnehmung koordiniert und abgestimmt, sondern auch die Finanzierung gemeinschaftlich vorgenommen (Mischfinanzierung).

Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes läßt sich aus §2 F-VG durchaus auch eine Finanzierungsregel für solche Gemeinschaftsaufgaben ableiten. Geht man davon aus, daß im Fall von Gemeinschaftsaufgaben die Aufgabenbesorgung auf mehrere Gebietskörperschaften verteilt ist, dann ist die durch §2 F-VG gebotene - und auch von der Sache her naheliegende - Schlußfolgerung, daß auch die Finanzierung durch die beteiligten Gebietskörperschaften gemeinschaftlich, und zwar entsprechend ihrem Interesse oder ihrer Beteiligung an der fraglichen Aufgabe zu erfolgen hat. Wurde die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften auf kooperativer Basis gelöst, dann kann in der Regel davon ausgegangen werden, daß mit dem Finanzierungsschlüssel zugleich zum Ausdruck gebracht wird, in welchem Ausmaß die beteiligten Gebietskörperschaften die Gemeinschaftsaufgabe als "ihre" Aufgabe - auch im Sinn des §2 F-VG - betrachten.

Das muß auch dann gelten, wenn sich die "Aufgabenbesorgung" auf die gemeinschaftliche finanzielle Förderung von im gemeinsamen öffentlichen Interesse liegenden Vorhaben oder Verhaltensweisen reduziert. Auch in solchen Fällen liegt letztlich eine Aufgabe vor, die im Sinn des §2 F-VG mehreren Gebietskörperschaften zuzurechnen und daher von ihnen gemeinsam zu finanzieren ist. Eine Regelung, die in solchen Fällen den Kostenbeteiligungsschlüssel fixiert, ist daher in der Regel keine "abweichende" Kostentragungsregelung, sondern bloß eine indirekte Antwort auf die Frage, in welchem Verhältnis die (Förderungs-)Aufgabe den beteiligten Gebietskörperschaften zuzurechnen ist.

cc) Der Grundsatz der Selbstträgerschaft der Kosten gilt nach §2 F-VG nur, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Da die Vorschrift neutral formuliert ist, ermächtigt sie den zuständigen Gesetzgeber sowohl dazu, Kosten von der die Aufgabe besorgenden Gebietskörperschaft auf andere abzuwälzen, somit andere Gebietskörperschaften zur Finanzierung heranzuziehen (Kostenabwälzung; vgl. etwa VfSlg. 12065/1989 und 12106/1989, sowie auf einfachgesetzlicher Ebene etwa §2a FAG 1997) als auch dazu, einer aufgabenbesorgenden Gebietskörperschaft die Kosten dieser Aufgabe ganz oder teilweise abzunehmen (Kostenübernahme; vgl. etwa VfSlg. 5221/1966 sowie z.B. §3 FAG 1997).

Solchen - nach §2 F-VG grundsätzlich zulässigen - abweichenden Kostentragungsregeln sind allerdings verfassungsrechtliche Grenzen gezogen. Kostenabwälzungen kommen im Hinblick auf §4 F-VG, dem der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung die Bedeutung eines speziellen finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes beigelegt hat (vgl. VfSlg. 9280/1981; 10633/1985; 11663/1988; 12505/1990; 12784/1991; 12832/1991 u.a.), nur in Betracht, wenn die Beteiligung einer Gebietskörperschaft an den Kosten von Aufgaben, die eine andere Gebietskörperschaft besorgt, sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach sachlich gerechtfertigt ist. Diesen Prüfungsmaßstab hat der Verfassungsgerichtshof schon bisher vor allem in seinen Erkenntnissen zur Krankenanstaltenfinanzierung (Beitragsleistungen der Gemeinden) angewendet (vgl. vor allem VfSlg. 12065/1989; 12106/1989). Hinreichende sachliche Gründe für eine Kostenabwälzung sind insbesondere dann erforderlich, wenn es sich um Aufgaben handelt, die die besorgende Gebietskörperschaft ohne gesetzlichen Auftrag übernommen hat.

dd) §2 F-VG beinhaltet nicht nur eine Ermächtigung zur Normierung von Kostenabwälzungs- oder Kostenübernahmeregelungen, sondern ermächtigt den zuständigen Gesetzgeber auch, Regelungen über den Ersatz von Aufwendungen zu treffen, wenn der Aufwand für die Besorgung der Aufgabe einer Gebietskörperschaft zunächst von einer anderen Gebietskörperschaft getragen (vorfinanziert) wurde. Wie der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 14079/1995 festgehalten hat, kann Gegenstand einer Regelung nach §2 F-VG nicht nur sein, welche Gebietskörperschaft letztlich belastet ist, sondern auch wie diese Aufwendungen im Detail zu berechnen sind.

c) Bei Zugrundelegung dieser Rechtsauffassung konnte das Land Oberösterreich eine Regelung über einen Kostenbeitrag der Gemeinden zum O.ö. Verkehrsverbund rechtens auf §2 F-VG stützen:

aa) Das Land Oberösterreich hat mit dem Bund im sog. Grund- und Finanzierungsvertrag die Einrichtung eines Verkehrsverbundes vereinbart. Die damit verbundenen Kosten (Abdeckung der Einnahmefälle der Verkehrsunternehmen) sind nach dem Vertrag zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln vom Land Oberösterreich zu tragen. Mit diesem Vertrag hat das Land - verfassungsrechtlich unbedenklich - eine öffentliche Aufgabe übernommen, bedarf es doch keiner näheren Begründung, daß die Koordinierung des öffentlichen Personenverkehrs in einem Bundesland in abwicklungstechnischer und finanzieller Hinsicht ohne Einschaltung der öffentlichen Hand praktisch nicht durchführbar ist.

Andererseits handelt es sich um eine Aufgabe, die gemeinsam mit dem Bund in Angriff genommen wurde, weil auch dieser offenbar an der Einrichtung eines leistungsfähigen Verkehrsverbundes für das Gebiet eines ganzen Bundeslandes und der damit verbundenen zweckmäßigen Einbindung der bundesweit agierenden öffentlichen Verkehrsunternehmen ein öffentliches Interesse hat.

Im Hinblick auf die zugrundeliegende vertragliche Vereinbarung, die offenbar auf kooperativem Weg zustandegekommen ist, geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, daß der Finanzierungsschlüssel Aufschluß über die Zuordnung der Aufgaben zum Land bzw. zum Bund gibt bzw. - anders gewendet - daß die getroffene Finanzierungsvereinbarung genau dem Grundsatz der Selbstträgerschaft der Kosten nach §2 F-VG entspricht.

bb) Der Verfassungsgerichtshof geht ferner davon aus, daß mangels Beteiligung der Gemeinden an dem Grund- und Finanzierungsvertrag eine Gemeindeaufgabe (im Sinn des §2 F-VG) im vorliegenden Fall nicht gegeben ist, sodaß diese nach §2 F-VG zur Tragung eines Kostenanteiles nur verhalten wären, wenn dies "die zuständige Gesetzgebung" bestimmt.

cc) Wer zuständiger (Finanzausgleichs-)Gesetzgeber im Sinn des §2 F-VG ist, wird sich bei Kostenabwälzungen im Bereich der hoheitlichen Vollziehung von Materien in der Regel aus den Kompetenzvorschriften des B-VG ableiten lassen (Zuständigkeit des sog. Materiengesetzgebers; vgl. z.B. Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht, 8. Aufl., Rz 284). In allen anderen Fällen - vor allem bei Kostenübernahmen, aber auch bei Kostenabwälzungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung bzw. allgemein bei Aufgaben, denen keine kompetenzrechtlichen Tatbestände entsprechen - wird sich der zuständige Gesetzgeber auf diese Weise nicht ermitteln lassen. Er wird dann aus dem Regelungszusammenhang bzw. aus der Art der öffentlichen Aufgabe, ihren Rechtsgrundlagen und ähnlichen Gesichtspunkten abgeleitet werden müssen.

dd) Betrachtet man den O.ö. Verkehrsverbund im Sinn des §2 F-VG als Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und des Landes Oberösterreich (siehe oben c) aa), so hat der Verfassungsgerichtshof keine Bedenken, hinsichtlich des Teiles der Gemeinschaftsaufgabe, der dem Land Oberösterreich zuzurechnen ist, den Landesgesetzgeber als zuständigen (Finanzausgleichs-)Gesetzgeber anzusehen, der nach §2 F-VG berechtigt ist, den Aufwand für den Aufgabenanteil des Landes Oberösterreich abweichend vom Grundsatz der Selbstträgerschaft zu regeln. Eine solche Regelung verstößt nicht gegen §2 F-VG; sie ist freilich inhaltlich an §4 F-VG zu messen.

ee) Zusammenfassend stellt sich die Regelung des O.ö. VerkVerbKostenG somit als Regelung finanzausgleichsrechtlichen Inhaltes dar, mit der der O.ö. Landesgesetzgeber als zuständiger Gesetzgeber kompetenzmäßig unbedenklich (§2 F-VG) eine Kostenabwälzung auf die Gemeinden vorgenommen hat.

d) Auch die im Einleitungsbeschluß geäußerten Bedenken, die im O.ö. VerkVerbKostenG vorgesehene Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Verkehrsverbundes verstoße gegen §4 F-VG, haben sich als unbegründet erwiesen.

aa) Im Einleitungsbeschluß ist der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon ausgegangen, §4 F-VG enthalte (auch) das Gebot, bei der Aufteilung der Kosten einen entsprechenden Konsultationsmechanismus einzuhalten. Er hat daraus (vorläufig) die Pflicht abgeleitet, die Gemeinden zumindest in die Verhandlungen über den Abschluß eines die Schaffung eines Verkehrsverbundes betreffenden Vertrages einzubinden, allenfalls den Gemeinden auch ein Mitspracherecht bei Führung des Verkehrsverbundes einzuräumen.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner jüngeren Judikatur die Auffassung vertreten, ein dem Gebot des §4 F-VG entsprechendes, sachgerechtes System des Finanzausgleiches setze schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist (VfSlg. 12505/1990; 12784/1991 u.a.). Diese Judikatur mündet in die Aussage: "Ein - den Art7 B-VG und den §4 F-VG verletzender - Fehler des Gesetzgebers liegt im gegebenen Zusammenhang (sc. bei Paktierung des Finanzausgleiches) demnach nur dann vor, wenn einzelne (nicht das Gesamtsystem berührende) Bestimmungen zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen ... oder aber wenn die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen oder die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder mißachtet wurde" (VfSlg. 12505/1990, 14262/1995).

Der Verfassungsgerichtshof hat ferner festgehalten, daß die "Paktierung" des Finanzausgleiches für einen bestimmten künftigen Zeitraum zur Folge habe, daß einseitige Änderungen das eine Einheit bildende Gesamtsystem schwerwiegend stören und der damit geänderte Finanzausgleich in Widerspruch zu §4 F-VG gerate. "Kommt eine Änderung des Finanzausgleiches überraschend und ist sie einschneidend, so kann sie für eine (Gruppe von) Gebietskörperschaft(en) mit einem derartig gravierenden finanziellen Verlust verbunden sein, daß die Neuregelung ihrerseits dem Gebot des §4 F-VG widerspricht"

(VfSlg. 12505/1990).

Der Verfassungsgerichtshof hat diese Rechtsprechung zum FAG, somit zum Finanzausgleich zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften, entwickelt und sie in Bezug auf Regelungen fortgesetzt, die zwar außerhalb des FAG getroffen wurden, aber inhaltlich als Teil dieses Finanzausgleiches anzusehen waren (VfSlg. 12832/1991 und 14262/1995). Diese Rechtsprechung ist von dem Gedanken getragen, daß bei einem komplexen Regelungsgefüge, wie es der dem FAG zugrundeliegende Finanzausgleich zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften darstellt, eine isolierte Sachlichkeitsprüfung einzelner Normen nicht in Betracht kommt, weil die Regelungen einen Interessenausgleich zum Ausdruck bringen und daher nur als Einheit beurteilt werden können. Beruht daher dieser Regelungskomplex auf Verhandlungen ("Finanzausgleichs-Paktum"), dann hat er insgesamt die Vermutung der Richtigkeitsgewähr auch unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes für sich; ein Verstoß der einzelnen Teilregelungen gegen §4 F-VG kann dann nur unter ganz besonderen Voraussetzungen vorliegen.

Bei den Verhandlungen zum FAG 1993 konnte die Kostenbeteiligung der Gemeinden am O.ö. Verkehrsverbund schon deswegen nicht berücksichtigt werden, da sich dieses Finanzierungsproblem erst im Jahr 1994 stellte. Auch wenn die im Zuge dieser Finanzausgleichsverhandlungen vereinbarte Erhöhung des Länderanteiles an der Mineralölsteuer der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs dienen sollte, besagt dies nicht, daß diese Finanzierung nunmehr ausschließlich in den Verantwortungsbereich der Länder fällt und diesen auf diesem Gebiet eine Kostenabwälzung auf die Gemeinden schlechthin verwehrt wäre. Hinsichtlich der in Rede stehenden Kostenbeteiligung haben aber nach den dem Verfassungsgerichtshof vorliegenden Unterlagen zwischen dem Land Oberösterreich und den Gemeinden dieses Landes (vertreten durch den O.ö. Gemeindebund) wiederholt Gespräche stattgefunden, deren Inhalt immerhin daraus erschlossen werden kann, daß im Sprachgebrauch der

Beteiligten die letztlich verwirklichte Lösung als "Verhandlungsvariante" bezeichnet wurde (Aktenvermerk vom 10. Oktober 1994 des Verbundkoordinators Dr. F über die Gespräche zwischen Vertretern des O.ö. Gemeindebundes und dem zuständigen Landesrat). Die Gemeinden hatten somit offenbar (über den O.ö. Gemeindebund) die Gelegenheit erhalten, sich zur Kostenbeteiligung zu äußern.

Aber selbst wenn die "Verhandlungsvariante" nicht die Zustimmung aller betroffenen Gemeinden gefunden haben sollte, verstößt dies für sich allein nicht gegen §4 F-VG, sondern bedeutet lediglich, daß die Regelung nicht automatisch eine Richtigkeitsgewähr in sich trägt und daher zusätzlich auf ihre Sachlichkeit zu prüfen ist.

bb) Schon in seinem Prüfungsbeschluß ist der Verfassungsgerichtshof von der Annahme ausgegangen, daß die Förderung des öffentlichen Nahverkehrs als gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Länder und der Gemeinden anzusehen sei. Im Gesetzesprüfungsverfahren ist nichts hervorgekommen, was diese Annahme entkräftet hätte. Eine Beteiligung der Gemeinden an den Kosten dieser Aufgabe ist daher dem Grunde nach sachgerecht. Die mit der vertraglichen Regelung (Grund- und Finanzierungsvertrag zwischen Bund und Land Oberösterreich) einerseits und der Regelung des O.ö. VerkVerbKostenG andererseits für die fraglichen Jahre bewirkte Aufteilung der Verlustabdeckung (im wesentlichen Drittelung zwischen dem Bund, dem Land Oberösterreich und den Gemeinden dieses Bundeslandes ohne Linz) erscheint dem Verfassungsgerichtshof angesichts des gemeinsamen Interesses an der Einrichtung des Verkehrsverbundes vertretbar. Eine exzessive Benachteiligung der Gemeinden, die an der reibungslosen Durchführung eines Verkehrsverbundes ein besonderes Interesse haben (müssen), ist jedenfalls nicht anzunehmen.

Ebensowenig sind aber die Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des §2 des O.ö. VerkVerbKostenG, der die Aufteilung der Gemeindeanteile vornimmt, begründet. Die dort vorgesehenen Kriterien der Zahl der Einwohner, der Einpendler und Auspendler sowie der Halte pro Jahr und deren Gewichtung sowie die zusätzliche Berücksichtigung der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinde sind nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes für eine sachgerechte Verteilung der Finanzierungslast auf die einzelnen Gemeinden durchaus geeignet.

cc) Angesichts der bei Gesamtbetrachtung relativ geringfügigen Belastung (Ausgangswert S 50 Mio für sämtliche Gemeinden des Landes mit Ausnahme der Stadtgemeinde Linz) und angesichts des Umstandes, daß bei der Aufteilung auch die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden berücksichtigt wurde, kann der Verfassungsgerichtshof aber auch nicht finden, daß die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des O.ö. Verkehrsverbundes eine derart einschneidende Maßnahme war, daß aus diesem Grund ein Verstoß gegen §4 F-VG anzunehmen wäre.

e) Zusammenfassend ergibt sich, daß die in den Prüfungsbeschlüssen ob der Verfassungsmäßigkeit des O.ö. Landesgesetzes LGBL 51/1995 geäußerten Bedenken nicht aufrecht erhalten werden können.

Sohin ist festzustellen, daß das - bereits außer Kraft getretene - Gesetz nicht verfassungswidrig war.

3. Da die auf das O.ö. VerkVerbKostenG gestützten Verordnungen (vom 28. August 1995, LGBL 82, und vom 27. November 1995, LGBL 102) lediglich den konkreten Anteil der einzelnen Gemeinden auf der Basis der - unbedenklichen - Gesetzesnorm des §2 O.ö. VerkVerbKostenG festsetzten, sind auch die Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit dieser Verordnungen unbegründet.

Es war daher festzustellen, daß die erwähnten - inzwischen außer Kraft getretenen - Verordnungen nicht gesetzwidrig waren.

V. Diese Entscheidungen konnten gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung getroffen werden.