

**Der abgestufte
Bevölkerungsschlüssel
als verfassungswidriges Element
des Finanzausgleichs**

**Der abgestufte
Bevölkerungsschlüssel
als verfassungswidriges Element
des Finanzausgleichs**

© **Herausgeber und Verleger:**
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,
Tel 0512 / 57 45 94 FAX-Nr 0512 / 57 45 94-4

Für den Inhalt verantwortlich:
Institutsdirektor Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler

Innsbruck 2000

ISBN-Nr 3-901965-09-2

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT

I.	GUTACHTENSAUFTRAG UND PROBLEMDARSTELLUNG	1
II.	ALLGEMEINES	2
1.	<i>Die theoretische Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels</i>	2
2.	<i>Zur Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in Österreich</i>	3
3.	<i>Der Verfassungsrang des abgestuften Bevölkerungsschlüssels</i>	4
III.	DER ABGESTUFTE BEVÖLKERUNGSSCHLÜSSEL IN DER RECHTSPRECHUNG DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFS	6
IV.	DIE VERFASSUNGSWIDRIGKEIT DES ABGESTUFTEN BEVÖLKERUNGSSCHLÜSSELS	18
1.	<i>Gleichheitswidrigkeiten im abgestuften Bevölkerungsschlüssel</i>	18
	<i>a. Allgemein</i>	18
	<i>b. Allgemeines Stufenschema</i>	20
	<i>c. Einschleifregelungen</i>	27
2.	<i>Die „schleichende“ Gesamtänderung der Bundesverfassung</i>	30
3.	<i>Eingriff in die Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs</i>	33
4.	<i>Aufhebung einfachgesetzlicher Bestimmungen</i>	35
V.	EUROPÄISCHE DIMENSION	38
VI.	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	40
	LITERATURVERZEICHNIS	42

Vorwort

Die vorliegende Studie beruht auf einem Gutachten, das der Kärntner Gemeindebund am 2.6.1999 bei den Autoren in Auftrag gegeben hat. Es bildet die Grundlage einer Klage gemäß Art 137 B-VG, die, zu A 10/00 von den Marktgemeinden Gurk und Sachsenburg gegen das Land Kärnten eingebracht, derzeit beim Verfassungsgerichtshof anhängig ist.

Innsbruck, im Juli 2000

Peter Pernthaler

Anna Gamper

I. Gutachtensauftrag und Problemdarstellung

Der Kärntner Gemeindebund ist mit Schreiben vom 2.6.1999 an die Gutachter herangetreten, die Verfassungsmäßigkeit des **abgestuften Bevölkerungsschlüssels** zu überprüfen.

Dieses finanzausgleichsrechtlich bedeutsame Instrument bewirkt eine überproportionale Berücksichtigung einwohnerstarker Gemeinden bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Als zentrales Problem erweist sich dabei die Frage, inwieweit eine solche Bevorzugung mit dem **Gleichheitssatz** vereinbar ist. Da die den abgestuften Bevölkerungsschlüssel normierende Bestimmung in Verfassungsrang erlassen wurde, muss überdies die Möglichkeit einer dadurch herbeigeführten **Gesamtänderung** der österreichischen Bundesverfassung erörtert werden.

II. Allgemeines

1. Die theoretische Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Das Instrument des sog „abgestuften Bevölkerungsschlüssels“ findet seine theoretische Grundlage in den finanzwissenschaftlichen Thesen, die *Arnold Brecht*¹ und weiterführend *Johannes Popitz*² bereits in den frühen Dreißigerjahren entwickelt hatten. *Brecht* hatte 1932 die Gesamtausgaben verschiedener Staaten miteinander verglichen und dabei festgestellt, dass **Ausgaben und Bevölkerungsmassierung im Verhältnis progressiver Parallelität** zueinander stünden. Er sah diese Progression darin begründet, dass „fast alle öffentlichen Aufwendungen in den großen Städten erheblich teurer sind als draußen. Dies gilt besonders für Ernährung, Wohnung und alle Bauten, es gilt für Wohlfahrt ... und Schulen, für Straßen, Verkehrsmittel, Kanalisation, Beleuchtung und Feuerlöschwesen“³. *Popitz* ging in seiner sogenannten „Hauptansatzstaffel“ insofern weiter, als er das *Brecht'sche* Ausgabengesetz auch als **Bedarfsmaßstab** heranzog: Es zeige sich, „daß durchschnittlich, je höher die Einwohnerzahl einer Gemeinde ... (sei), desto höher der Bedarf ... (ansteige)“⁴. Da reine Pro-Kopf-Zuweisungen die Bedarfsunterschiede zwischen größeren und kleineren Gemeinden nicht ausgleichen könnten, seien eine **Staffelung** und **Veredelung** der Kopfbeträge notwendig.

Die Annahme einer mit der Größe der Einwohnerzahl progressiv, dh überproportional wachsenden Höhe der Ausgaben bzw des Bedarfs hat sich zwar in ihrem Kern bis heute - sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Österreich - erhalten, aber auch scharfe Kritik erfahren.⁵ In letzter Zeit hat auch der Verfassungsgerichtshof verstärkt Vorbehalte gegenüber der konkreten Ausformung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels geäußert⁶, die zu weiteren kritischen Überlegungen Anlass geben, ja selbst die Verfassungswidrigkeit dieses Abstufungssystems vermuten lassen.

¹ *Brecht*, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben (1932).

² *Popitz*, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (1932). Vgl auch *Andreae/Theurl*, Das Gesetz von Popitz und seine Gültigkeit für Österreich, in: Weigel et al (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik - FS Wilhelm Weber (1986) 419 ff.

³ *Brecht*, Vergleich (hier zitiert nach *Hidien*, Handbuch Länderfinanzausgleich [1999] 472).

⁴ *Popitz*, Finanzausgleich (hier zitiert nach *Hidien*, Handbuch 472).

⁵ Vgl beispielhaft etwa *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform (1984) 176.

⁶ Vgl etwa *Neuhofer*, Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich² (1998) 462.

2. Zur Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in Österreich

Noch bevor *Brecht* und *Popitz* ihre wissenschaftlichen Thesen formuliert hatten, fand bereits ein „Vorläufer“ des heutigen abgestuften Bevölkerungsschlüssels in Österreich Anwendung:⁷ § 4 **Gemeindeüberweisungsgesetz**⁸ aus dem Jahre 1920 bestimmte, dass „den politischen Gemeinden ... eine einmalige *Dotation*“, deren Höhe „nach der Einwohnerzahl der Gemeinden auf Grund der Ergebnisse der (letzten) Volkszählung“ siebenfach abgestuft würde, gewährt werde. In weiterer Folge enthielten das **Bundesgesetz vom 10. November 1921 über einige Bestimmungen zur vorläufigen Ordnung des finanziellen Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Gemeinden**⁹, das **Abgabenteilungsgesetz**¹⁰ sowie das **Finanzausgleichsgesetz 1931**¹¹ einen Bevölkerungsschlüssel, der seit dem Inkrafttreten des Abgabenteilungsgesetzes mit einem Vervielfachungsfaktor „veredelt“ wurde.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wurde im Art VII **Finanzausgleichsgesetz 1931** zum ersten Mal explizit als solcher bezeichnet. An seinem System hat sich bis heute nichts Grundlegendes¹² geändert: Der derzeit in Geltung stehende § 8 Abs 8 FAG 1997¹³ sieht vor, dass die nach der letzten Volkszählung ermittelten Volkszahlen der Gemeinden mit je nach Einwohnerzahl der Gemeinden verschiedenen Multiplikatoren vervielfacht werden und die länderspezifische Zusammenzählung der so berechneten Gemeindezahlen die abgestuften Bevölkerungszahlen der Länder ergibt.

Die Volkszahl der *Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern* wird demnach mit dem Multiplikator $1 \frac{1}{3}$, die der *Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern* mit $1 \frac{2}{3}$, die der *Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern* und der *Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern* mit 2 und die der

⁷ Vgl zur historischen Entwicklung ausführlich etwa *Horny*, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985 - 1988 (1985) 84 ff.

⁸ StGBI 1920/364.

⁹ BGBl 1921/646.

¹⁰ BGBl 1922/125; vgl auch die späteren Fassungen (etwa BGBl 1937/400).

¹¹ BGBl 1931/46.

¹² Vgl aber die im Laufe der Finanzausgleichsgesetze kontinuierlich erfolgte Reduktion des Spannungsverhältnisses zwischen den verschiedenen Veredlungsfaktoren.

¹³ BGBl 1996/201 idF BGBl I 2000/30. Vgl bereits die gleichlautende Bestimmung im § 8 Abs 4 FAG 1993 (BGBl 1993/30).

Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern sowie der Stadt Wien mit 2 1/3 vervielfacht. Zusätzlich wird, sofern es sich um Gemeinden, deren Einwohnerzahl knapp unter der maximalen Einwohnerzahl ihrer Stufe liegt,¹⁴ oder um Städte mit eigenem Statut, deren Einwohnerzahl im Bereich von 45.000 bis 50.000 liegt, handelt, ein weiterer Betrag von 3 1/3 vervielfacht mit der Zahl, um die die Einwohnerzahl die untere Bereichsgrenze übersteigt, dazugezählt.¹⁵

Der in § 8 Abs 8 FAG 1997 gleichsam nur „schematisierte“ abgestufte Bevölkerungsschlüssel findet vielerorts Anwendung: Erwähnenswert sind dabei nicht nur jene Bestimmungen im FAG 1997¹⁶, die den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als einen der maßgeblichen Schlüssel bei der Verteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben festlegen. Auch in verschiedenen Landesgesetzen¹⁷ wird der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Verteilungsmaßstab herangezogen.

3. Der Verfassungsrang des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Der § 8 Abs 8 FAG 1997 ist - im Gegensatz zu den anderen einfachgesetzlichen Bestimmungen des FAG - eine **Verfassungsbestimmung**, deren Inkraft- bzw Außerkräfttreten von der Verfassungsbestimmung des § 23 Abs 3 FAG 1997 geregelt wird. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wurde erstmals im FAG 1993¹⁸ in Verfassungsrang erlassen.¹⁹ Die Regierungsvorlage²⁰ äußert sich zum Verfassungsrang des damaligen § 8 Abs 4 FAG 1993 folgendermaßen: *„Obwohl die mit dem neuen FAG getroffenen Regelungen ... für alle Gemeinden insgesamt günstig sind und daher sowohl der Österreichische Gemeindebund als auch der Österreichische Städtebund mit dem erzielten Verhandlungsergebnis zufrieden sind, ist insbesondere im Hinblick auf die*

¹⁴ Umfasst werden Gemeinden mit Einwohnerzahlen im Bereich von 9.000 bis 10.000, von 18.000 bis 20.000 sowie von 45.000 bis 50.000.

¹⁵ Vgl bereits die gleichartige Regelung des § 8 Abs 4 FAG 1993 und dazu die Regierungsvorlage (RV 867 BlgNR 18. GP): Es werde *„der abgestufte Bevölkerungsschlüssel so gestaltet, daß vor den bisherigen Stufenübergängen eine 'Einschleifregelung' in Form eines zusätzlichen Vervielfachers die bisherigen Härten (!) an diesen Stufengrenzen beseitigt“*.

¹⁶ § 8 Abs 6 Z 1 lit c, § 8 Abs 6 Z 4, § 8 Abs 6 Z 5a lit b, § 9, § 10 Abs 2, § 11 Abs 3, § 22 Abs 1 Z 2 lit b, § 23a Abs 5 Z 2 sowie § 24 Abs 2 leg cit.

¹⁷ Vgl etwa § 84a Abs 4 der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung (Ktn LGBl 1998/66).

¹⁸ BGBl 1993/30.

¹⁹ Vgl § 8 Abs 4 leg cit.

²⁰ RV 867 BlgNR 18. GP.

*weitergehenden Forderungen der Städte mit eigenem Statut nicht gewährleistet, daß die Bestimmungen über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nicht von einzelnen Gemeinden wegen vermeintlicher Gleichheitswidrigkeit angefochten werden. Um für die Gebietskörperschaften für den Geltungsbe-
reich des FAG 1993 eine Rechtsunsicherheit über ihre Ertragsanteile zu vermeiden, soll diese Bestimmung als Verfassungsbestimmung geregelt werden.“* Die Widersprüchlichkeit dieser Begründung zeigt sich ganz offenkundig darin, dass zunächst von einer nur „vermeintlichen Gleichheitswidrigkeit“, dann jedoch von Vorliegen einer „Rechtsunsicherheit“ die Rede ist. Gerade wenn es sich um eine nur *vermeintlich* gleichheitswidrige Regelung handelte, bedürfte es keines Verfassungsranges, da in diesem Fall nicht die Gefahr bestünde, dass sie vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben würde. Es liegt vielmehr der Verdacht nahe, dass der Verfassungsgesetzgeber von der inhaltlichen Konformität der Verfassungsbestimmung mit dem Gleichheitssatz weniger überzeugt war, als er zugeben wollte.²¹

²¹ Vgl auch *Hüttner*, Der Finanzausgleich 1993, ÖGZ 1993/1, 1 (9).

III. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

In einem grundlegenden Erk aus dem Jahre 1981²² äußerte sich der Verfassungsgerichtshof in umfassender Weise zu der Frage, ob das Instrument des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gegen das Gleichheitsgebot verstoße.

Zum Vorbringen, dass eine Differenzierung, wie sie durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorgenommen werde, deshalb gleichheitswidrig sei, da bestimmten Gemeinden - unbeschadet ihres gleichen Aufgabenbereiches - dadurch eine überproportionale Beteiligung an den Ertragsanteilen eingeräumt werde, äußerte der Verfassungsgerichtshof, es sei zwar richtig, dass die in Art 118 Abs 2 und 3 B-VG vorgenommene Festlegung eines eigenen Wirkungsbereiches für die *abstrakte Einheitsgemeinde* gelte. Dies sage jedoch „*nichts über den tatsächlichen Umfang der zu besorgenden Aufgaben aus*“. So zeigten Art 116 Abs 2²³ und 3²⁴ sowie Art 118 Abs 7 B-VG²⁵, dass der Verfassungsgesetzgeber sogar von einer differenzierenden Sichtweise hinsichtlich des tatsächlichen Aufgabenumfanges ausgegangen sei. Den Unterschieden im Umfang der tatsächlich zu besorgenden Aufgaben trage § 4 F-VG²⁶ insofern Rechnung, als nach dieser Bestimmung der Gesetzgeber darauf Bedacht zu nehmen habe, dass seine Regelung in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung erfolge und die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten würden.

Die klagende Partei hatte weiters vorgebracht, dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel deshalb gegen den Gleichheitssatz verstoße, da er „*sachlich nicht adäquat*“ sei. Dazu äußerte sich der Verfassungsgerichtshof folgendermaßen:

²² VfSlg 9280/1981. Vgl zu diesem Erkenntnis auch *Suttner*, VfGH bestätigt abgestuften Bevölkerungsschlüssel!, ÖGZ 1982/1-2, 2 ff und *Obermann*, Läßt sich der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im österreichischen Finanzausgleich sachlich rechtfertigen und mit dem Gleichheitssatz vereinbaren?, ZfV 1982, 230 ff.

²³ Der Umfang der von der Gemeinde als selbständigem Wirtschaftskörper zu besorgenden Aufgaben wird von Art 116 Abs 2 B-VG nicht näher umschrieben.

²⁴ Städte mit eigenem Statut haben gem Art 116 Abs 3 B-VG neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung die der Bezirksverwaltung zu besorgen.

²⁵ Gem Art 118 Abs 7 B-VG kann die Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches auf eine staatliche Behörde übertragen werden.

²⁶ BGBl 1948/45 idF BGBl 1999/194.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel werde damit gerechtfertigt, dass der Finanzbedarf nicht linear mit der Bevölkerungszahl, sondern bei steigender Bevölkerungszahl überproportional wachse. So sei es unbestritten, dass die Ausgaben der großen Gemeinden je Kopf der Bevölkerung **größer**²⁷ seien als die der kleinen Gemeinden - wenngleich sich die Unterschiede in den letzten Jahren erheblich verringert hätten - und dass der für die Bewältigung ihrer Aufgaben von den Gemeinden zu tragende Personalaufwand mit der Größe der Gemeinde **überproportional** zunehme. Der Verfassungsgerichtshof gibt allerdings zu, dass daraus allein nicht geschlossen werden könne, dass der **objektive Bedarf** im selben Maß größer sei.

Der Verfassungsgerichtshof geht daher davon aus, „daß die Bevölkerungszahl einer Gemeinde einer der Faktoren für einen unterschiedlichen Bedarf an Gemeindeleistungen und daher einen unterschiedlichen Finanzbedarf ist, wenngleich es daneben eine Reihe weiterer bedarfsverursachender Faktoren ... (gibt, und) daß zwar nicht alle von den Gemeinden zu erbringenden Leistungen in größeren Gemeinden einen überproportionalen Finanzaufwand ... (erforderten,) dies jedoch für einen Teil der notwendigen Gemeindeleistungen ... (zutrifft)“.

Die Regelung des Finanzausgleichs stelle das Ergebnis finanzpolitischer Überlegungen dar, bei denen der Gesetzgeber zwar an das F-VG 1948 gebunden sei, die ihm aber das Gleichheitsgebot nicht verwehre, „solange er sich im Rahmen vertretbarer Zielsetzungen bewege und keinen Exzeß begehe“. Weder die Normierung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels an sich als einen der Schlüssel für die Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben noch die konkrete Stellung dieses Schlüssels im System aller für die Verteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben in Betracht kommenden Schlüssel und im Rahmen der Einnahmen aus Gemeindeabgaben überhaupt noch die Gestaltung dieses Schlüssels mit den vorgesehenen Möglichkeiten der Korrektur von Härten²⁸ seien daher als Verstoß gegen den Gleichheitssatz zu beurteilen.

²⁷ Der Verfassungsgerichtshof vermeidet es allerdings, von einer „unbestrittenen“ *überproportionalen* Zunahme der Ausgaben zu sprechen. Dass die Ausgaben mit der Größe der Einwohnerzahl prinzipiell - dh jedenfalls proportional - zunehmen, ist freilich eine unbestrittene Tatsache.

²⁸ Darunter fallen insbesondere die Bedarfszuweisungen an kleinere Gemeinden; vgl aber die Abschwächung der Bedeutung der Bedarfszuweisungen in VfSlg 10.633/1985.

Im Jahre 1990 bot sich dem Verfassungsgerichtshof Gelegenheit, seine Ausführungen zu einer möglichen Gleichheitswidrigkeit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu erweitern.²⁹

Zunächst stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass das allgemeine Gleichheitsgebot des Art 7 B-VG auch für den Finanzausgleichsgesetzgeber gelte und durch § 4 F-VG zum Ausdruck gebracht werde;³⁰ aus letzterer Bestimmung gehe auch hervor, dass die einzelnen finanzverfassungsrechtlichen Regelungen nicht isoliert betrachtet werden dürften. Vielmehr habe die Finanzausgleichsgesetzgebung ein System zu entwickeln, das beiden erwähnten Normen entspreche.

Dem Finanzausgleichsgesetzgeber stehe ein weiter rechtspolitischer Freiraum in der Auswahl sowohl der mit dem Finanzausgleich anzustrebenden Ziele als auch des hierbei eingesetzten Instrumentariums zu³¹, das „*nur nicht von vornherein zur Zielerreichung und zur Herstellung des oben geschilderten angemessenen Ausgleiches zwischen den ... finanzpolitischen Interessen der Gebietskörperschaften ungeeignet sein oder sonst dem Gleichheitsgrundsatz widerstreiten*“ dürfe. „*Ein dem Gebot des § 4 F-VG entsprechendes, sachgerechtes System des Finanzausgleiches setzt schon im Vorfeld der Gesetz-*

²⁹ VfSlg 12.505/1990; vgl dazu auch die Besprechung von Novak, Lebendiges Verfassungsrecht (1990), JBI 1994, 309.

³⁰ Weber, Die mittelbare Bundesverwaltung Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien (1987) 321 hält § 4 F-VG zwar „*in der Praxis nicht (für) das geeignete Instrument ..., die Finanzausgleichsgerechtigkeit als rechtlich verbindlichen Verfassungsgrundsatz durchzusetzen*“, lehnt aber ebenso wie der Verfassungsgerichtshof eine Qualifizierung als „*nichtjustiziablen Programmsatz*“ ab; vgl auch Ruppe, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Teilbereich Finanzverfassung (Gutachten), in: Bundeskanzleramt (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (oJ) 289 (351 ff).

³¹ Solche Ziele werden zB von Schachner-Blazizek, Kommunale Finanzwirtschaft in Österreich (1970) 117 genannt: „*Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel hat auch einen bestimmten politischen Zweck verfolgt und zum Teil erreicht. Dieser Schlüssel und verbunden mit ihm die Tatsache einer verstärkten Zuteilung der Erträge gemeinschaftlicher Bundesabgaben haben im Verein mit Zielen der Verwaltungsvereinfachung in weiten Teilen Österreichs längst fällig gewordene Umgemeindungen und Gemeindezusammenlegungen verursacht oder waren zumindest eine Triebkraft zu solchen.*“ Gantner, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und der Gemeinden (1978) 17 nimmt allerdings an, dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel „*zusätzlich ballungsfördernd*“ wirke und „*seine Gießkannenwirkung ... eine leitbildorientierte Verwirklichung eines 'Zentrale-Orte-Konzepts'*“ verhindere.

gebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist ... Vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes sind also entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften³² unabdingbar ... Führen diese Gespräche zumindest in den wesentlichen, grundsätzlichen Belangen zu einem Einvernehmen, so kann in aller Regel davon ausgegangen werden, daß eine dem ... (§ 4 F-VG) 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 entgegengehalten werden könnte, es sei exzessiv unrichtig“.

Ein den Art 7 B-VG bzw den § 4 F-VG verletzender Fehler liege 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“**³³.

Davon ausgehend, explizierte der Verfassungsgerichtshof im Folgenden, in welchem Fall der abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine Verletzung des Gleichheitssatzes darstellen könnte, nämlich:

- wenn die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen (und ihnen folgend der Gesetzgeber) von völlig unrichtigen faktischen Gegebenheiten ausgingen.
- wenn offenkundig extrem verfehlte Mittel zur Erzielung eines sachgerechten Finanzausgleichs eingesetzt wurden.
- wenn einzelne Gebietskörperschaften gezielt benachteiligt oder bevorzugt wurden.

³² Die Gemeinden werden dabei durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund vertreten. Zu den Divergenzen zwischen den beiden Bündeln im Hinblick auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel vgl etwa *Suttner*, Der kommunalpolitische Alltag, ÖGZ 1982/13-14, 301 ff sowie *ders*, Aktuelle Kommunalfragen, ÖGZ 1984/15-16, 376 ff.

³³ Bei Einigung der Finanzausgleichspartner könne dem Verfassungsgerichtshof zufolge „nicht die Rede davon sein, daß die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder mißachtet wurde“ (vgl etwa VfSlg 12.832/1991).

- wenn die notwendigen zeitlichen Anpassungen an die geänderten zeitlichen Verhältnisse nicht vorgenommen oder in die Wege geleitet wurden³⁴.

Bemerkenswerterweise begründete der Verfassungsgerichtshof seine konkrete Entscheidung - nämlich dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel des FAG 1989 *nicht* als verfassungswidrig aufzuheben sei - nur sehr knapp; er berief sich dabei auf die uneinheitliche Beurteilung, die der abgestufte Bevölkerungsschlüssel durch die Wissenschaft erfahren habe, auf den Umstand, dass der Finanzbedarf der Gemeinden weitgehend (!) von regionalen oder überregionalen politischen Willensbildungsprozessen abhinge³⁵, sowie darauf, dass der Finanzausgleich ein Gesamtsystem bilde.

Der für die Entscheidung wohl wesentliche Punkt, nämlich ob der abgestufte Bevölkerungsschlüssel mit einer der erwähnten Verfassungswidrigkeiten behaftet war, wurde vom Verfassungsgerichtshof kurz und pauschal verneint. Die Begründung dafür sah der Verfassungsgerichtshof offensichtlich in dem Umstand, dass alle Partner der Finanzausgleichsverhandlungen, darunter auch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund, ihre Zustimmung zu den „*in das Gesamtsystem des Finanzausgleiches ab dem Jahr 1979 eingebettete(n)*“ Regelungen gegeben hatten.

Tatsächlich scheint die Zustimmung aller Finanzausgleichspartner zu indizieren, dass weder „*offenkundig extrem verfehlte Mittel zur Erzielung eines sachgerechten Finanzausgleiches eingesetzt*“ noch „*einzelne Gebietskörperschaften gezielt benachteiligt oder bevorzugt*“ noch die „*notwendigen Anpassungen an die geänderten tatsächlichen Verhältnisse nicht vorgenommen oder in die*

³⁴ Der Verfassungsgerichtshof wies allerdings darauf hin, dass - unter Beachtung des Umstandes, dass die Finanzausgleichsgesetze ohnehin kurz befristet seien - einseitige Änderungen während ihres Geltungsraums das eine Einheit bildende Gesamtsystem des Finanzausgleichs schwerwiegend stören würden und gebotene Anpassungen daher nur schrittweise und unter Berücksichtigung der damit verbundenen Nachteile für andere Gemeinden bzw Gebietskörperschaften erfolgen könnten.

³⁵ Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel sucht seine Rechtfertigung darin, dass der Finanzbedarf der Gemeinden von der Höhe der Einwohnerzahl abhinge. Dass Gemeinden durch Bundes- oder Landesgesetze („*regionale oder überregionale politische Willensbildungsprozesse*“) mit Kosten belastet werden (vgl aber die Schutzwirkung des Konsultationsmechanismus [zB BGBl I 1999/35]), wirkt sich zwar auf ihren Finanzbedarf aus, steht jedoch mit der Höhe der Einwohnerzahl in keinem unmittelbaren Zusammenhang.

Wege geleitet“ wurden.³⁶ Ob die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen jedoch „von völlig unrichtigen faktischen Gegebenheiten ausgegangen“ sind oder nicht, kann diese Zustimmung gar nicht indizieren.

Abgesehen davon, stellt sich die Frage, ob wegen des *Anscheins* der Verfassungsmäßigkeit, wie er durch die Zustimmung aller Finanzausgleichspartner bewirkt wird, automatisch geschlossen werden kann, dass es sich tatsächlich um keine Verletzung des Gleichheitssatzes handelt. Im Normalfall werden Anschein und Wirklichkeit ja identisch sein, da den Finanzausgleichspartnern zugemutet werden kann, im Interesse der von ihnen vertretenen Gebietskörperschaften zu handeln, wenn sie dem Finanzausgleich zustimmen; zumindest denkbar wäre aber auch ein Fall, in dem aus politischen Gründen ein Finanzausgleich paktiert wird, der dem Interesse bestimmter Gemeinden auf sachlich nicht gerechtfertigte Weise zuwiderläuft. Die vereinsmäßige Vertretung durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund gewährleistet nämlich nicht, dass sämtliche, durchaus heterogene Interessen der von ihnen erfassten Gebietskörperschaften berücksichtigt werden (können).

Es stellt sich also die Frage, ob der Verfassungsgerichtshof gegebenenfalls eine mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel in Zusammenhang stehende Gleichheitswidrigkeit auf Grund der Zustimmung aller Finanzausgleichspartner nicht aufheben würde. Der Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofes, der bei der Überprüfung der in den Finanzausgleichsgesetzen enthaltenen Regelungen zur Anwendung kommen muss, ist jedoch einzig das Bundesverfassungsrecht.³⁷ Wenn eine konkrete Regelung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gleichheitswidrig ist, müssen daher die vom Verfassungsgerichtshof zu Recht angeführten Art 4 B-VG und § 4 F-VG auch dann als Prüfungsmaß-

³⁶ Vgl aber sehr kritisch Weber, Bundesverwaltung 322 f, der auf den „Unterwerfungscharakter“ der Finanzausgleichspakte verweist und die rechtliche Ausgestaltung der finanzausgleichsrechtlichen Verhandlungspositionen von Ländern und Gemeinden als „völlig unzureichend“ bezeichnet. Vgl zu diesem „principal-agent“-Syndrom auch Bös, Das Finanzsystem, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 717 (726 ff) sowie Pernthaler, Finanzverfassung 44.

³⁷ So auch VfSlg 12.667/1991: Die den Finanzausgleichsgesetzen vorausgehenden Pakte hätten keine Gesetzeskraft und könnten auch sonst keine „rechtliche Grundlage eines mit Klage nach Art. 137 B-VG geltend zu machenden, ausschließlich im öffentlichen Recht wurzelnden vermögensrechtlichen Anspruches sein“. Vgl auch VfSlg 15.039/1997: „Beruht ... (der) 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.“ Zum jüngst ergangenen Erk v 4.12.1999, G 481/97-13, vgl unten 16 f.

stab herangezogen werden, wenn die betreffende Regelung von allen Finanzausgleichspartnern paktiert worden ist. *Hengstschläger*³⁸ nimmt allerdings an, dass die Zustimmung der Finanzausgleichspartner eine „*Legitimation durch Verfahren*“ schaffe, auf Grund derer sich die Beweis- und Argumentationslast wende. Fühle sich nämlich eine Gebietskörperschaft trotz des ursprünglichen Einvernehmens übervorteilt, liege es an ihr, die aus der Zustimmung resultierende Verfassungsmäßigkeitsvermutung zu widerlegen.

Gleichheitswidrigkeiten, die in der konkreten Gestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, aber auch in seiner prinzipiellen Funktion begründet sind, können also durch den alleinigen Verweis auf die Zustimmung aller Finanzausgleichspartner sicherlich nicht ausgeschlossen werden. In diese Richtung geht offensichtlich der warnende Hinweis des Verfassungsgerichtshofs, dass die vorliegende, den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nicht aufhebende Entscheidung „*dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel weder im Prinzip noch in seiner derzeitigen Ausformung attestiert, daß er auch in Zukunft vor dem Art. 7 B-VG und dem § 4 F-VG Bestand haben wird*“³⁹. Vielmehr hätten die Partner der kommenden Finanzausgleichsverhandlungen zu überlegen, „*ob der eingeschlagene Weg einer Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ... fortzusetzen*“ sei. Als besonders bedeutsam ist die Aussage des Verfassungsgerichtshofes zu werten, wonach bei kommenden Finanzausgleichsverhandlungen „*auf die Einwände ..., die im Zuge dieses Gesetzesprüfungsverfahrens und in der Literatur gegen den abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorgebracht wurden*“, Bedacht zu nehmen sei. Wenn diese Einwände nämlich so relevant sind, dass sie die Gleichheitswidrigkeit eines ähnlich abgestuften Bevölkerungsschlüssels in einem künftigen Finanzausgleichsgesetz begründen könnten, hätten sie auch im vorliegenden Erkenntnis von entscheidender Bedeutung sein müssen. Dass der Verfassungsgerichtshof dennoch anders entschieden hat, kann also nur damit zu erklären sein, dass der Verfassungsgerichtshof ein durch die Zustimmung aller Finanzausgleichspartner geschaffenes Gesamtsystem nicht abrupt aufheben wollte, um „*überraschende*“ und „*einschneidende*“ Nachteile, die durch eine solche Aufhebung für andere Gemeinden entstünden, zu vermeiden.

³⁸ Vgl. *Hengstschläger*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 181 (188 f) sowie die von ihm in FN 42 zitierten Autoren.

³⁹ VfSlg 12.505/1990 (Hervorhebung nicht im Original).

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird also weder im Prinzip noch in seiner konkreten Ausformung für unantastbar erklärt. Die Prüfung seiner Gleichheitswidrigkeit erfolgt an Hand einer besonderen Gleichheitsformel, und zwar auch im Falle der Zustimmung aller Finanzausgleichspartner. Wenn sich dabei eine Gleichheitswidrigkeit ergeben sollte, ist darüber hinaus zu prüfen, inwieweit die Aufhebung Ungleichheiten für andere Gemeinden bewirken könnte. Da der Verfassungsgerichtshof den Finanzausgleich als Gesamtsystem versteht, dessen Abänderung nur schrittweise und allmählich zulässig sei, würde das Außerkrafttreten des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im Falle einer Aufhebung wohl nur unter Fristsetzung erfolgen. Die Befristung dürfte zwar gem Art 140 Abs 5 B-VG 18 Monate nicht übersteigen, würde dem Finanzausgleichsgesetzgeber aber gestatten, die zur Anpassung notwendigen Härteausgleichsmaßnahmen zu treffen.

Unter Zugrundelegung dieser Auffassung hob der Verfassungsgerichtshof im Jahre 1991⁴⁰ tatsächlich eine Sonderregelung im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf, die die sog „Wiener Randgemeinden“ begünstigt hatte.⁴¹ Die Zustimmung aller Finanzausgleichspartner war zwar - wenn auch unter problematischen Umständen⁴² - erreicht worden. Der Verfassungsgerichtshof führte aber aus, dass dies nicht bedeute, dass *„finanzausgleichsrechtliche Regelungen, die auf eine Paktierung zurückgehen, verfassungsrechtlich unangreifbar“* würden. Vielmehr liege - *„ungeachtet der Paktierung - eine Verfassungswidrigkeit etwa dann vor, wenn einzelne Detailvorschriften zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen, wenn einzelne Gebietskörperschaften gezielt bevorzugt oder benachteiligt wurden, oder wenn die notwendigen Anpassungen an die geänderten tatsächlichen Verhältnisse - auch unter Beachtung des Zeithorizontes - nicht vorgenommen oder wenigstens in die Wege geleitet wurden“*. Der Gesetzgeber hätte - so wie in der Paktierung des FAG 1989 allerdings vorgesehen - die die Wiener Randgemeinden bisher privilegierende, sachlich nicht mehr gerechtfertigte

⁴⁰ VfSlg 12.784/1991.

⁴¹ Vgl zum damaligen Randgemeindenschlüssel *Horny*, Finanzausgleich 90 ff sowie *Smekal/Theurl* (Hg), Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften. Analysen und Vorschläge zum Gemeindefinanzausgleich in Österreich (1990) 218 und 242 ff.

⁴² Verschiedene Gemeinden hatten durch ihre Klagen die Aufhebung der die Wiener Randgemeinden begünstigenden Regelung des § 8 Abs 3 vorletzter Satz FAG 1985 (BGBl 1984/544 idF BGBl 1986/384) herbeiführen wollen und diese Klagen nur gegen das Versprechen einer diese Bevorzugung schrittweise abbauenden Regelung zurückgezogen. Zu einem entsprechenden Gesetzesbeschluss war es jedoch hierauf nicht gekommen.

besondere Verteilungsregel beseitigen oder zumindest deren schrittweisen Abbau vorsehen müssen. Die Wiener Randgemeinden wären von den finanziellen Konsequenzen eines solchermaßen herbeigeführten rückwirkenden Wegfalls ihrer bisherigen Privilegierung deshalb nicht voll betroffen gewesen, da es dem „Finanzausgleichsgesetzgeber ... im Rahmen seines weiten rechtspolitischen Gestaltungsspielraumes“ freigestanden wäre, „diesen rückwirkenden Wegfall zu Lasten der anderen Gebietskörperschaften ... zu mildern“.

Der Verfassungsgerichtshof hält es also für zulässig, finanzausgleichsrechtliche Regelungen, die bestimmte Gleichheitsverletzungen darstellen, aufzuheben, und zwar gleichgültig, ob die Paktierung unter Zustimmung aller Finanzausgleichspartner erfolgt war oder nicht.⁴³

In ähnlicher Weise hatte der Verfassungsgerichtshof⁴⁴ eine den abgestuften Bevölkerungsschlüssel enthaltende Regelung mit der Begründung aufgehoben, dass Städte mit eigenem Statut ohne Bundespolizeibehörde (ein Zustand, der von ihrem „Willen ... nicht beeinflussbar“ sei) sich von jenen Städten mit eigenem Statut, die über eine Bundespolizeibehörde verfügten, abhoben und gegenüber diesen daher „typischerweise mit wesentlich höheren (Sicherheitsverwaltungs-)Kosten belastet“⁴⁵ seien. Dadurch, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber, dem an sich ein weiterer rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zustehe, die offenbar typische höhere Belastung der Städte mit eigenem Statut ohne Bundespolizeibehörde nicht berücksichtigt habe, habe er einen Exzess begangen und gegen das spezielle Gleichheitsgebot des § 4 F-VG verstoßen. Dies könne auch nicht durch Bedarfszuweisungen abgegolten werden, da diese - im Sinne einer „Feinststeuerung“ - nur dazu dienten, in

⁴³ „Im Zweifel“ sei allerdings davon auszugehen, „daß die Vertreter der Finanzausgleichspartner besonders sachkundig sind und auch die divergierenden Interessenslagen zutreffend zu artikulieren wissen“, sodass die Finanzausgleichspartner sich „grundsätzlich darauf verlassen (dürften), daß der paktierte Finanzausgleich während der Laufzeit des jeweiligen FAG Bestand haben werde“.

⁴⁴ VfSlg 10.633/1985.

⁴⁵ Zwar würde nicht jede überdurchschnittliche finanzielle Last, die eine einzelne Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden treffe, zu einer Berücksichtigung im Finanzausgleichsgesetz zwingen; sofern bestimmte Gemeinden oder eine Gruppe von Gemeinden „aufgrund der positiven Rechtsordnung als mit besonderen Aufgaben betraut definierbar ... (seien) und ... sich deshalb von anderen (Gruppen von) Gemeinden durch eine höhere Kostenbelastung (unterschieden)“, sei dem jedoch vom Finanzausgleichsgesetzgeber Rechnung zu tragen.

Einzelfällen auftretende Härten zu beseitigen.⁴⁶ Dem Finanzausgleichsgesetzgeber sei jedoch die Aufbauorganisation der Gebietskörperschaften, soweit sie „lastenrelevant“ sei, als Sachverhaltselement vorgegeben, das er als „Komplex“ zu betrachten habe.

1995 fasste der Verfassungsgerichtshof selbst seine bisher zu diesem Thema ergangene Judikatur zusammen:⁴⁷ Ein den Art 7 B-VG und den § 4 F-VG verletzender Fehler des Gesetzgebers liege demnach nur dann vor, wenn

- „*einzelne (nicht das Gesamtsystem berührende) Bestimmungen zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch*“ stünden.
- „*die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen*“.
- „*die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder mißachtet wurde*“.

Wenn die „*mit der Sach-, Rechts- und Interessenslage vertrauten Vertreter der Gebietskörperschaften bei den Finanzausgleichsverhandlungen zu einem einvernehmlichen Ergebnis gelangen*“, könne allerdings angenommen werden, dass „*die diesem Ergebnis entsprechende Regelung ... sich im Rahmen des dem Finanzausgleichsgesetzgeber von Verfassungs wegen eingeräumten (weiten) Gestaltungsspielraumes*“ halte. Der Verfassungsgerichtshof nennt dies allerdings eine „*Vermutung*“, deren Widerlegbarkeit von ihm auch nicht prinzipiell ausgeschlossen wird.⁴⁸

Darüber hinaus findet der Verfassungsgerichtshof es „*beachtenswert*“, wenn sich - „*aus Gründen, die nicht ohne weiteres vernachlässigt werden und die bedeutsame Auswirkungen haben können*“ - einer der Finanzausgleichspartner weigert, der vorgesehenen Paktlösung zuzustimmen. „*Wenngleich eine Minderheit der Finanzausgleichspartner den Abschluß eines Paktes nicht zu hindern vermag, kann nämlich in einem solchen Fall nicht mehr ohne weiteres von der Vermutung ausgegangen werden*“, dass das Finanzausgleichsgesetz

⁴⁶ Vgl aber das immer wieder vorgebrachte Argument, dass kleinere Gemeinden einerseits eine niedrigere Landesumlage als größere Gemeinden zu leisten hätten und andererseits höhere Bedarfszuweisungen bezögen als diese; so etwa Mayr, Der geschröpfte Städter. Die Finanzausgleichsstory (oJ) 27 f. Umgekehrt äußerte sich vor kurzem der oberösterreichische Landeshauptmann Pühringer, dem zufolge größere Gemeinden wesentlich höhere Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellt bekämen als kleinere (Salzburger Nachrichten vom 3.7.1999).

⁴⁷ VfSlg 14.262/1995; vgl aber auch bereits VfSlg 14.168/1995 und rezipierend VfSlg 15.039/1997.

⁴⁸ So auch VfSlg 15.039/1997 und jüngst das Erk v 4.12.1999, G 481/97-13.

in keinem Widerspruch zu § 4 F-VG 1948 steht. Wie oben bereits erläutert wurde, stellt sich daher die Frage, ob der Verfassungsgerichtshof im Falle, dass eine Einigung erzielt wurde, „ohne weiteres“ von seiner Rechtmäßigkeitsvermutung ausgeht. In Anbetracht der in VfSlg 12.784/1991 getroffenen Aussagen scheint dies zwar nicht der Fall zu sein; der Verfassungsgerichtshof prüft aber offensichtlich nicht nur, ob ein Finanzausgleichsgesetz dem vorangehenden Pakt entspricht, sondern auch, ob dieser Pakt überhaupt unter Zustimmung aller Finanzausgleichspartner abgeschlossen wurde.⁴⁹

Auch im gewissermaßen „unverfänglichsten“ Falle, wenn nämlich ein Finanzausgleichsgesetz auf einem Paktum beruht, auf das sich alle Finanzausgleichspartner einigten, ist der Verfassungsgerichtshof nicht von der Anwendung der speziellen Gleichheitsformel befreit. Zumindest die Frage, ob „*die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder mißachtet wurde*“, wird vom Verfassungsgerichtshof allerdings auf Grund einer derartigen Einigung verneint werden. Den Ausführungen in VfSlg 12.784/1991 bzw VfSlg 14.262/1995 zufolge liegt eine Verfassungswidrigkeit aber jedenfalls dann vor, wenn einzelne Detailvorschriften⁵⁰ zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen, wenn die notwendigen Anpassungen an die geänderten zeitlichen Verhältnisse nicht vorgenommen oder wenigstens in die Wege geleitet wurden oder wenn die Partner der Finanzausgleichsverhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen. Selbst die Einigung aller Finanzausgleichspartner kann also die Prüfung an Hand der speziellen Gleichheitsformel nicht - oder zumindest nur teilweise - ersetzen. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Auffassung jüngst bestätigt.⁵¹ Nach Zusammenfassung seiner bisherigen, hier bereits dargestellten Judikatur zur finanzausgleichsrechtlichen Paktierung wies er sehr deutlich darauf hin, „*keineswegs*“ zum Ausdruck gebracht zu haben, „*daß jedwede einseitige, das heißt weder durch das ursprüngliche Paktum noch durch eine neue, im Einvernehmen zwischen den Finanzausgleichspartnern getroffene Vereinbarung gedeckte Änderung des Finanzausgleiches unabhängig von ihrer Art, ihrem Gewicht und ihrer Auswirkung auf die finanzielle Position der verschiedenen Finanzausgleichspartner automatisch im Widerspruch zu § 4 F-VG steht und damit not-*

⁴⁹ Ebenso VfSlg 15.039/1997 und das Erk v 4.12.1999, G 481/97-13.

⁵⁰ Wenngleich das Gesamtsystem des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf Grund seiner besonderen finanzausgleichsrechtlichen Bedeutung schwerlich als einzelne Detailvorschrift bezeichnet werden kann, könnte etwa die individuell abzustimmende Höhe der Veredlungsfaktoren als Detailregelung angesehen werden.

⁵¹ VfGH v 4.12.1999, G 481/97-13.

wendigerweise verfassungswidrig ist (so daß derartige einseitige Änderungen während der Laufzeit des „Paktums“ praktisch ausgeschlossen werden). Der Gerichtshof hat somit nicht ... dem Finanzausgleichspaktum die Qualität einer gleichsam im Verfassungsrang stehenden Rechtsnorm zugeschrieben, an der alle finanzausgleichsrechtlichen Regelungen und deren Änderungen zu messen seien; er hat vielmehr ... die Auffassung vertreten, daß durch eine einseitige Änderung das Finanzausgleichssystem schwerwiegend gestört werden **kann** und daß ein solcherart geänderter Finanzausgleich möglicherweise in Widerspruch zu § 4 F-VG gerät. Der Gerichtshof hat daher ... ausgesprochen, daß ein Anspruch nach Art. 137 B-VG auf solche Pakte nicht gegründet werden kann, und er hat andererseits wiederholt ... unterstrichen, daß finanzausgleichsrechtliche Regelungen, die auf eine Paktierung zurückgehen, keineswegs verfassungsrechtlich unangreifbar werden“.

Aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ergibt sich daher keineswegs, dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel - als prinzipielles Instrument, aber auch in seiner konkreten Ausgestaltung - unanfechtbar wäre.

IV. Die Verfassungswidrigkeit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

1. Gleichheitswidrigkeiten im abgestuften Bevölkerungsschlüssel

a. Allgemein

Im Zusammenhang mit einer Überprüfung der Konformität des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit dem Gleichheitssatz ist es zunächst von Bedeutung, dass der Erlassung des derzeit geltenden FAG 1997 kein förmlich ausverhandeltes Paktum⁵² der Finanzausgleichspartner vorausgegangen ist. Der Verfassungsgerichtshof könnte bei einer allfälligen Überprüfung des derzeit in Geltung stehenden § 8 Abs 8 FAG 1997 daher jedenfalls nicht von der (wenn auch widerlegbaren) Vermutung ausgehen, dass die Regelung mit § 4 F-VG vereinbar sei. Dies bedeutet, dass der Verfassungsgerichtshof eine uneingeschränkte Überprüfung einer möglichen Verletzung des Gleichheitssatzes würde durchführen müssen.

Schwarzer⁵³ betont, dass die Gleichheitsprüfung in zwei Schritten zu erfolgen habe: Erst wenn sich herausgestellt habe, dass „wesentlich gleiche Gemeinden ungleich oder wesentlich ungleiche Gemeinden gleich behandelt werden“, könne die Frage nach der sachlichen Rechtfertigung gestellt werden. Während Schwarzer⁵⁴ annimmt, dass der Verfassungsgerichtshof in VfSlg 9280/1981 bereits die erste Frage verneint und sich die Frage nach der sachlichen Rechtfertigung daher erübrigt habe, geht uE aus der Rechtsprechung nicht klar hervor, auf welcher Ebene der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung durchgeführt hat. Richtigerweise geht es darum, zu erkennen, ob die rechtlichen Differenzierungen zwischen den Gemeinden durch „Unterschiede im Tatsächlichen“ gerechtfertigt werden können. Das sachliche Differenzierungsmerkmal, an das § 8 Abs 8 FAG 1997 anknüpft, ist zunächst die Einwohnerzahl. Es ist aber notwendig, diese auch in ihrer Funktion als (mutmaßlicher) Bedarfsindikator zu erkennen. Als mögliche sachliche Rechtfertigung dient also nicht die Einwohnerzahl an sich, sondern vielmehr die dahinterstehende Annahme,

⁵² Dies wird auch von der Bundesregierung in ihrer zu A 10/00-8 eingebrachten Äußerung (9) zugegeben.

⁵³ Schwarzer, Der Einsatz des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht (II), ÖZW 1983, 8 (10 f).

⁵⁴ Schwarzer, ÖZW 1983, 17.

dass der Finanzbedarf einer Gemeinde mit der Höhe der Einwohnerzahl überproportional wachse.

Es ist nun aber nicht so, dass die Frage der sachlichen Rechtfertigung erst nach der Frage, ob „wesentlich gleiche Gemeinden ungleich oder wesentlich ungleiche Gemeinden gleich behandelt werden“,⁵⁵ zu erfolgen hat. Vielmehr beruht bereits die Feststellung, dass Gemeinden wesentlich (un)gleich seien, auf einer alle „Unterschiede im Tatsächlichen“ berücksichtigenden Sachlichkeitsabwägung. Wenn Gemeinden als wesentlich (un)gleich erkannt werden, setzt dies daher einen „Wesensvergleich“ hinsichtlich Einwohnerzahl und - dahinterstehend - Finanzbedarf voraus. Ergibt dieser Vergleich, dass zwischen Gemeinden keine wesentlichen sachlichen Unterschiede bestehen, so erübrigt sich im Falle einer rechtlichen Ungleichbehandlung eine weitere Frage nach sachlicher Rechtfertigung, da das Vorhandensein einer wesentlichen faktischen Gleichheit zwangsläufig eine sachliche Rechtfertigung für eine rechtliche Ungleichbehandlung ausschließt. Ebenso schließt das Vorhandensein einer wesentlichen faktischen Ungleichheit eine sachliche Rechtfertigung für eine rechtliche Gleichbehandlung aus. Im Falle der wesentlichen faktischen Ungleichheit ergibt sich jedoch eine weitere Schwierigkeit: Nicht jede ungleiche rechtliche Behandlung korrespondiert mit der faktischen Ungleichheit in sachlich gerechtfertigtem Ausmaß.⁵⁶ Ein wesentlicher sachlicher Unterschied muss daher auch in Form einer adäquaten rechtlichen Differenzierung berücksichtigt werden.

Die Frage nach der sachlichen Rechtfertigung einer unterschiedlichen rechtlichen Behandlung ist auch die Grundlage für die „spezielle“ Gleichheitsformel, die der Verfassungsgerichtshof im Zusammenhang mit dem paktierten Finanzausgleich entwickelt hat. Da dem geltenden Finanzausgleichsgesetz kein förmliches Paktum vorangegangen ist, beschränkt sich die folgende Überprüfung allerdings auf die allgemeine Frage der sachlichen Rechtfertigung.

⁵⁵ Öhlinger, Verfassungsrecht⁴ (1999) 319 f zufolge besteht der erste Schritt der Gleichheitsprüfung vielmehr darin, die Normen, die miteinander vergleichbar sind, zu ermitteln. In einem zweiten Schritt sei sodann „die festgestellte rechtliche Differenzierung den unterschiedlichen Sachverhalten ... gegenüberzustellen und abzuwägen, inwieweit diese 'Unterschiede im Tatsächlichen' die ... unterschiedlichen Rechtsfolgen rechtfertigen“.

⁵⁶ Vgl auch Öhlinger, Verfassungsrecht 320: Es komme darauf an, ob, wenn die festgestellten tatsächlichen Unterschiede eine rechtliche Differenzierung zulassen, diese „auch jene Differenzierungen rechtfertigen, die in den miteinander verglichenen Rechtsnormen angeordnet sind“.

Es ist schließlich darauf hinzuweisen, dass sich die in § 8 Abs 8 FAG 1997 enthaltenen Eingriffe in den Gleichheitssatz sowohl auf das allgemeine Stufenschema des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als auch auf die sog „Einschleifregelungen“ beziehen. Der Übersichtlichkeit halber werden beide Komplexe im Folgenden getrennt behandelt werden.

b. Allgemeines Stufenschema

Die rechtlichen Differenzierungen des allgemeinen Stufenschemas des § 8 Abs 8 FAG 1997 bestehen darin, dass Gemeinden nach dem Kriterium ihrer Volkszahl bzw dem Kriterium, ob es sich um eine Stadt mit eigenem Statut handelt, verschiedene Veredlungsfaktoren zugewiesen bekommen. Der niedrigste Veredlungsfaktor (für Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern) beträgt $1 \frac{1}{3}$, der höchste (für Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und die Stadt Wien) $2 \frac{1}{3}$. Als zentrales Problem des allgemeinen Stufenschemas erweist sich daher die allgemeine Frage, inwieweit diese unterschiedliche Veredlung den Gleichheitssatz verletzt oder ob es wesentliche sachliche Unterschiede zwischen den Gemeinden gibt, die diese rechtliche Ungleichbehandlung rechtfertigen. Die von den Befürwortern⁵⁷ des Systems des abgestuften Bevölkerungsschlüssels unter Zugrundelegung des *Brecht'schen* Gesetzes und der *Popitz'schen* Hauptansatzstaffel formulierte sachliche Begründung für das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels lautet, dass sich die Ausgaben einer Gemeinde mit der Größe der Einwohnerzahl progressiv erhöhten. Die Veredlung sei erforderlich, da die *„stärkere Zusammenballung von Menschen auf verhältnismäßig engem Raum ... eine intensivere behördliche Organisation (erfordere), ... das Niveau der Lebenshaltungskosten (erhöhe) ... und ... ganz allgemein höhere kollektive Bedürfnisse namentlich auf den Gebieten der Rechts- und Staatssicherheit, des Erziehungswesens, der Wohlfahrt, des Verkehrs, der Versorgungseinrichtungen und dergleichen (verursache). Infolgedessen steigt der Finanzbedarf - besonders im gemeindlichen Bereich - nicht im arithmetischen Verhältnis, sondern progressiv zur Einwohnerzahl“*⁵⁸.

⁵⁷ Vgl diesen Standpunkt zusammenfassend *Fickl/Nussbaumer*, Quantitative Auswirkungen des heiß umkämpften abgestuften Bevölkerungsschlüssels im österreichischen Finanzausgleich, WipolBl 1990, 540 (543 f). *Schachner-Blazizek*, Finanzausgleich in Österreich (1967) 94 zufolge ist der abgestufte Bevölkerungsschlüssel schlichtweg „das Ergebnis einer unwiderlegbaren Erfahrungstatsache, die darin besteht, daß der Bedarf einer Gebietskörperschaft nicht linear, sondern progressiv mit der Bevölkerungszahl wächst“.

⁵⁸ So etwa die allgemeine Begründung des Regierungsentwurfs zum deutschen FAG 1950 (BT-Ds I/834, hier zitiert nach *Hidien*, Handbuch 467 f [Hervorhebung im Original]).

Die zur Zeit der Einführung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels möglicherweise eher berechtigte These, dass das Anspruchsniveau der - vereinfacht ausgedrückt - ländlichen und städtischen Bevölkerung unterschiedlich sei, lässt sich heute in dieser Form jedenfalls nicht mehr aufrechterhalten.⁵⁹ Viele infrastrukturelle und administrative Einrichtungen, die früher auf Städte oder größere Gemeinden beschränkt waren, sind heute selbst in kleinen Gemeinden eine Selbstverständlichkeit,⁶⁰ was am Beispiel zweier Kärntner Gemeinden mit einer Einwohnerzahl aus dem (unteren!) Bereich der ersten Gemeindegrößenklasse veranschaulicht werden soll.

Fallbeispiel 1: Marktgemeinde Gurk (1.368 Einwohner [1996]⁶¹):

*Außerordentlicher Haushalt:*⁶²

EDV-Anlage, Sanierung des Eislaufplatzes, Umbau des Gymnastikraums in der Volksschule Gurk, Ortsgestaltung Gurk Pisweg - Feier 700 Jahre Markt Gurk, Jubiläumsjahr 1998, Bausteinaktion zur Erhaltung von Kulturdenkmälern, WC - Arkadenhof, Zwergenpark Gurk, Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen im Bereich der Gemeindestraßen, Erweiterung der Kanalisation Gurk - Errichtung einer Kläranlage, Sanierung des Sägewerksgebäudes und Errichtung eines öffentlichen WC.

Fallbeispiel 2: Marktgemeinde Sachsenburg (1.347 Einwohner [1996]⁶³):

*Außerordentlicher Haushalt:*⁶⁴

Ankauf einer EDV-Anlage, Straßenbauten-Neuerrichtungen, Planungsaufwand Kanalisation, Sanierung des Schwimmbads, Umbau des Veranstaltungszentrums.

⁵⁹ Vgl. *Hidien*, Handbuch 476 und BVerfGE 86, 148 (235 f).

⁶⁰ Es ist überdies darauf hinzuweisen, dass die Kategorie einer „Gemeindegrößenklasse“ jenen Ballungsgebieten nicht adäquat wird, die sich aus mehreren (kleineren) Gemeinden zusammensetzen. Siedlungsdichte und Einwohnerzahl müssen außerdem nicht unbedingt miteinander korrelieren, wenn dies auch vielfach als selbstverständlich vorausgesetzt wird (vgl. dazu auch *Hidien*, Handbuch 477 und BVerfGE 86, 148 [235]).

⁶¹ **Quelle:** *Verbindungsstelle der Bundesländer*, Steuereinnahmen der Gemeinden im Jahre 1996.

⁶² **Quelle:** *Rechnungsabschluss 1998 der Marktgemeinde Gurk* (ganz ähnlich auch die Rechnungsabschlüsse der Jahre 1992 bis 1997).

⁶³ **Quelle:** *Verbindungsstelle der Bundesländer*, Steuereinnahmen der Gemeinden im Jahre 1996.

⁶⁴ **Quelle:** *Rechnungsabschluss 1998 der Marktgemeinde Sachsenburg* (ganz ähnlich auch die Rechnungsabschlüsse der Jahre 1992 bis 1997).

Es ist ganz augenscheinlich, dass heutzutage selbst Gemeinden, deren Einwohnerzahl im unteren Bereich der ersten Gemeindegrößenklasse anzusiedeln ist, eine Vielzahl von Aufwendungen, die früher größeren Gemeinden vorbehalten waren, zu tätigen haben. Diese Ausgaben betreffen nicht nur den Bereich der eigentlichen Daseinsvorsorge; die Gemeinden haben darüber hinaus etwa auch die Errichtung, Instandhaltung und Sanierung von Freizeiteinrichtungen aller Art zu finanzieren. Es fällt auch auf, dass die generellen Einnahmen- und Ausgabenkategorien der Gesamtübersichten des ordentlichen Haushaltes der Marktgemeinden Gurk und Sachsenburg etwa mit denen der Statutarstadt Villach⁶⁵ identisch sind:

*Ordentlicher Haushalt:*⁶⁶

Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung, öffentliche Ordnung und Sicherheit, Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft, Kunst, Kultur und Kultus, soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung, Gesundheit, Straßen- und Wasserbau, Verkehr, Wirtschaftsförderung, Dienstleistungen, Finanzwirtschaft.

Auch wenn im Falle Villachs die einzelnen Teilabschnitte dieser Kategorien detaillierter und die jeweiligen Ausgaben höher sind, zeigt sich deutlich, dass kleine Gemeinden heute in prinzipiell gleichen Tätigkeitsfeldern gefordert sind wie Gemeinden einer höheren Gemeindegrößenklasse. Es wird sogar die Meinung vertreten, dass mit zunehmender Einwohnerzahl ein Rückgang administrativer Kosten verbunden sein kann.⁶⁷

Dies bedeutet aber nichts anderes, als dass sich die Prämissen, die dem von *Brecht* bzw. *Popitz* formulierten Gesetz zugrundelagen, ganz offensichtlich entscheidend geändert haben. Das insbesondere von *Popitz* als Begründung angeführte unterschiedliche Anspruchsniveau zwischen ländlicher und städtischer Bevölkerung - etwa im Hinblick auf das Erfordernis von Straßen oder Kanalisationsanlagen - kann die nach wie vor beträchtliche Abstufung des Veredelungsfaktors längst nicht mehr rechtfertigen.

⁶⁵ Die Einwohnerzahl der Stadt Villach betrug nach Angaben des Amtskalenders 1998/99 57.063 Einwohner.

⁶⁶ Quelle: *Rechnungsabschlüsse 1998 der Marktgemeinden Gurk und Sachsenburg sowie der Stadt Villach*.

⁶⁷ Vgl. *Hidien*, Handbuch 476 (mwN in FN 357).

Selbst wenn man weiterhin von der prinzipiellen Annahme einer Ausgabenprogression ausgeht, muss daher jedenfalls anerkannt werden, dass sich diese erheblich verflacht hat.⁶⁸

Im übrigen besagt die These von der Ausgabenprogression nur, dass die **Ausgaben** größerer Gemeinden überproportional steigen, nicht aber zwangsläufig, dass dem auch ein überproportionaler **Bedarf** gegenübersteht.⁶⁹ Gantner⁷⁰ hält dazu fest, „daß **Ausgaben und Bedarf keine Synonyma sind, ja daß es zu erheblichen Fehlsteuerungen kommen muß, wenn man die Mittelverteilung zwischen Gemeinden auf Angaben und Theorien über das bisherige Ausgabenverhalten dieser Ebenen abstützt**“⁷¹. Unter Berufung auf Albers⁷² führt er aus, dass sich in den tatsächlich getätigten Ausgaben Mangel und Überfluss widerspiegeln. Dringende Ausgaben, die infolge einer unzureichenden Ausstattung mit Finanzierungsmitteln nicht getätigt werden könnten, würden nicht erfasst, während verschwenderische Ausgaben, die dank reichlicher Deckungsmittel möglich seien, als Bedarf gerechnet würden. Somit entstehe ein zirkulärer Prozess, „der sich ständig selbst bestätigen muß, da mit erhöhter Einnahmenezuteilung eben auch erhöhte Ausgaben finanzierbar werden, die ihrerseits wieder als Beweis für eine erhöhte Mittelzuteilung gelten dürfen“⁷³. Gantner⁷⁴ weist allerdings auch darauf hin, dass durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel - im Sinne einer „self-fulfilling prophecy“ - der Bedarf größerer Gemeinden insofern gesteigert werde, als er zunächst „anhand eines einzigen Bedarfskriteriums ausgewählten Gemeinden die Bereitstellung eines höheren kommunalen Leistungsniveaus“ ermögliche. Dies zöge „entsprechende Folgekosten nach sich, ... (weswegen) diese Gemeinden nun tat-

⁶⁸ Dieser starken Verflachung der Ausgabenprogression wird die in der historischen Entwicklung der verschiedenen Finanzausgleichsgesetze kontinuierlich erfolgte Reduktion der Spanne zwischen den Veredlungsfaktoren nicht gerecht: Der größte Veredlungsfaktor (Gemeindegrößenklasse 4) beträgt derzeit nämlich ca. 175% des kleinsten Veredlungsfaktors (Gemeindegrößenklasse 1), sodass von einer wesentlichen Verflachung nicht die Rede sein kann.

⁶⁹ Vgl. *Hidien*, Handbuch 476 sowie *Gantner*, Bevölkerungsschlüssel 65 ff.

⁷⁰ Vgl. *Gantner*, Bevölkerungsschlüssel 65. Vgl. auch *Rüsch*, Institutionelle Restriktionen und „bedarfsgerechte“ Finanzausstattung, in: *Matzner* (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 303 sowie *Bauer*, Aufgaben der Gemeinden, in: *Matzner* (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 113.

⁷¹ Hervorhebungen nicht im Original.

⁷² Vgl. das Zitat bei *Gantner*, Bevölkerungsschlüssel 65.

⁷³ Vgl. *Gantner*, Bevölkerungsschlüssel 85 sowie *Schönbäck*, Zusammenfassende Analyse der Struktur und Entwicklung der Ausgaben des öffentlichen Sektors, in: *Matzner* (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 200 (202).

⁷⁴ Vgl. *Gantner*, Bevölkerungsschlüssel 85.

sächlich auf einen gestiegenen Bedarf an finanziellen Mitteln hinweisen“ könnten. Weiters sei zu beachten, dass nach der Popitz'schen Annahme die unterschiedlichen Kosten einer an sich gleichartigen Aufgabenerfüllung unberücksichtigt blieben bzw dieselben Aufgaben von den Gemeinden auf unterschiedliche Weise erfüllt würden, was ebenfalls zu einer unterschiedlichen Ausgabenintensität führe. Zusammenfassend befindet Gantner daher, „daß Ausgaben nur ein sehr unvollständiger, ja bei Vorliegen bedeutsamer finanzieller und organisatorischer Restriktionen ein völlig irreführender Indikator für den Finanzbedarf von Gemeinden“⁷⁵ seien.

Zur Ermittlung des Bedarfs böten sich hingegen etwa folgende strukturelle Indikatoren an:⁷⁶

- **bevölkerungsstrukturelle** Bedarfsindikatoren (zB der Anteil der älteren Menschen, Ausländer, Arbeitslosen an der kommunalen Bevölkerung)
- **wirtschaftsstrukturelle** Bedarfsindikatoren (zB Industrialisierungsgrad, Tourismusstruktur)
- **siedlungsstrukturelle** Bedarfsindikatoren (zB Fläche, Lage)⁷⁷

Ausgehend von dem sicherlich nach wie vor primären Faktor der Einwohnerzahl im Sinne eines Basisbedarfsindikators, müsste daher jedenfalls an weitere Bedarfsindikatoren angeknüpft werden.⁷⁸

⁷⁵ Vgl Gantner, Bevölkerungsschlüssel 67.

⁷⁶ Vgl BVerfGE 86, 148 (236); Hidien, Handbuch 267 (mwN bei FN 304); Thöni, Horizontale Verteilungsregeln im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 277 (280); Obermann, Zur Diskussion über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel im österreichischen Finanzausgleich. Ein Beitrag aus ökonomischer Sicht, ZfV 1981, 531 (538) sowie Gantner, Bevölkerungsschlüssel 73 f. Letztzitiert Autor überprüft auch die ökonomische Geeignetheit verschiedener anderer Bedarfsindikatoren (Schuldenstand, Schuldendienst, Nutzen vorhandener/fehlender Einrichtungen, Befragung der Bevölkerung, Kostenfunktionen öffentlicher Einrichtungen, Festlegung von Mindeststandards), lehnt diese im Ergebnis jedoch ab.

⁷⁷ Dies wurde auch im Regierungsentwurf zum deutschen FAG 1950 (BT-Ds I/834, hier zitiert nach Hidien, Handbuch 468) betont: Der „Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft (hängt) nicht allein von der zahlenmäßigen Größe ihrer Bevölkerung, sondern auch von ihrer Siedlungsstruktur, insbesondere ihrer Siedlungsform und Siedlungsdichte“, ab (Hervorhebung im Original).

⁷⁸ Vgl auch den Hinweis von Bös, Finanzsystem 723 f sowie BVerfGE 86, 148 (224 f): „Die Regelung verfolgte ... ersichtlich den Zweck, dem allgemein zugrunde gelegten abstrakten Bedarfsmaßstab der Einwohnerzahl Rechnung zu tragen, ihn aber im Blick auf die angenommene höhere Kostenintensität der Erledigung der den Kommunen obliegenden Aufgaben nach strukturellen Merkmalen, hier der Siedlungsdichte, sachgerecht zu modifizieren.“ Smekal/Theurl (Hg), Finanzkraft 241 nehmen allerdings an, „daß es finanzwissenschaftlich unmöglich ist, den normativen, objektiv richtigen Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft festzustellen“.

Es zeigt sich also, dass das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels an sich den Gleichheitssatz verletzt, da der Finanzbedarf einwohnerstärkerer Gemeinden heutzutage keine überproportionale Veredelung mehr rechtfertigen kann. Wie bereits herausgestellt wurde, kann eine Gleichheitsverletzung aber nicht nur darin bestehen, dass wesentlich gleiche Gemeinden ungleich, sondern auch, dass wesentlich ungleiche Gemeinden gleich behandelt werden, wobei nicht jede ungleiche Behandlung wesentlich ungleicher Gemeinden automatisch gerechtfertigt ist: Die ungleiche rechtliche Behandlung muss vielmehr in einem adäquaten Verhältnis zur sachlichen Ungleichheit stehen.

Unter diesen Gesichtspunkten scheinen noch weitere Gleichheitsverletzungen vorzuliegen:

(1) Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Gemeinden:

Gemeinden im **Grenzbereich** zweier angrenzender Gemeindegrößenklassen

(2) Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Gemeinden:

Wesentlich ungleiche Gemeinden **innerhalb** einer einzigen Gemeindegrößenklasse (insbesondere der dritten Gemeindegrößenklasse)

(3) Inadäquate Ungleichbehandlung wesentlich ungleicher Gemeinden:

Wesentlich ungleiche Gemeinden mit **inadäquaten** Veredlungsfaktoren

All diese mutmaßlichen Gleichheitsverletzungen erweisen sich in Wahrheit jedoch gerade als **Abweichungen** eines **vorausgesetzten** Systems des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Nur unter der - hier nicht als richtig erkannten - Prämisse, die *Popitz'sche* Hauptansatzstaffel als sachliche Rechtfertigung für die überproportionale Veredelung anzusehen, dh die Einwohnerzahl als den einen überproportionalen Finanzbedarf und daher auch eine überproportionale Veredelung bedingenden wesentlichen „Unterschied im Tatsächlichen“ anzuerkennen, können die genannten Eingriffe als Ausnahmen von einem prinzipiell zulässigen Gesamtsystem verstanden und ihrerseits im Hinblick auf eine mögliche Verletzung dieses Systems überprüft werden. Diese Voraussetzung wurde hier zwar **nicht** als zulässig erkannt; es erscheint aber dennoch von Interesse, ihre Zulässigkeit hypothetisch anzunehmen, um die weiteren Überprüfungen vornehmen zu können. Während Eingriffsart (1) dem Komplex „Einschleifregelungen“ zuzuordnen ist und daher unten behandelt wird, kann auf die Eingriffsarten (2) und (3) bereits an dieser Stelle eingegangen werden:

Es stellt sich zunächst die Frage, ob - unter prinzipieller Anerkennung der Zulässigkeit des Abstufungssystems *per se* - die in 1/3-Sprüngen vorge-

nommene Abstufung ($1 \frac{1}{3}$, $1 \frac{2}{3}$, 2, $2 \frac{1}{3}$) eine im Verhältnis zur Abstufung der Gemeindegrößenklassen sachlich gerechtfertigte Differenzierung enthält: Während etwa im Verhältnis der beiden ersten Gemeindegrößenklassen der Erhöhung des Veredlungsfaktors um $\frac{1}{3}$ eine (potentielle) Erhöhung der Volkszahl um 10.000 Einwohner gegenübersteht, wird der Veredlungsfaktor in der dritten Gemeindegrößenklasse dagegen zwar ebenfalls um $\frac{1}{3}$ erhöht, aber einer (potentiellen) Erhöhung der Volkszahl um 30.000 Einwohner⁷⁹ gegenübergestellt. In der vierten Gemeindegrößenklasse steht der Erhöhung des Veredlungsfaktors um $\frac{1}{3}$ überhaupt eine undefinierte, nach oben hin nicht abgeschlossene Erhöhung der Volkszahl gegenüber. Es ist ganz offensichtlich ein dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel inhärentes Paradoxon, das Postulat einer überproportionalen Berücksichtigung einwohnerstarker Gemeinden nur zwischen, nicht aber innerhalb der Gemeindegrößenklassen zu verwirklichen. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel fingiert also eine interne Konstanz der Gemeindegrößenklassen. Während diese Konstanz in den beiden ersten Klassen für eine Spanne von jeweils 10.000 Einwohnern angenommen wird, umfasst die dritte Gemeindegrößenklasse sogar 30.000 Einwohner. Während jedoch die internen Spannungsunterschiede von bis zu je 10.000 Einwohnern in den beiden ersten und bis zu 30.000 Einwohnern in der dritten Gemeindegrößenklasse keine unterschiedliche Veredelung verursachen, ist dies im externen Verhältnis zwischen den Gemeindegrößenklassen sehr wohl der Fall. Dies führt etwa zu dem Ergebnis, dass eine Gemeinde mit 20.001 Einwohnern (Gemeinde A) denselben Veredlungsfaktor wie eine Gemeinde mit 44.999⁸⁰ Einwohnern (Gemeinde B), nicht aber wie eine Gemeinde mit 17.999⁸¹ (Gemeinde C) Einwohnern zugewiesen bekommt.⁸² Die Differenz zwischen den Einwohnerzahlen der Gemeinde B und A beträgt 24.998, die zwischen Gemeinde A und C dagegen nur 2.002 Einwohner. Das *externe* Spannungsverhältnis von 2.002 Einwohnern erfährt also eine unterschiedliche, das *interne* Spannungsverhältnis von 24.998 Einwohnern eine gleiche Veredelung.

⁷⁹ Dies gilt nicht für Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern.

⁸⁰ Vgl aber die Einschleifregelung des § 8 Abs 8 FAG 1997 für Gemeinden, deren Einwohnerzahl im Bereich von 45.000 bis 50.000 liegt.

⁸¹ Vgl aber die Einschleifregelung des § 8 Abs 8 FAG 1997 für Gemeinden, deren Einwohnerzahl im Bereich von 18.000 bis 20.000 liegt.

⁸² Diese besonders markanten Zahlen werden ihrer Anschaulichkeit halber ausgewählt; es ist aber zu betonen, dass dieselbe Grundaussage auch für vergleichsweise abgeschwächte Zahlenverhältnisse zulässig ist.

Besonders auffällig ist, dass in der dritten Gemeindegrößenklasse Gemeinden, deren Einwohnerzahl um bis zu 30.000 Personen differieren kann, zusammengefasst werden. Diese demselben Veredlungsfaktor unterliegende Spanne ist damit höher als die maximalen Spannen der beiden ersten Gemeindegrößenklassen zusammen.

Wenn man die Einwohnerzahl schon als den einzigen Indikator für den Finanzbedarf der Gemeinden ansieht,⁸³ müsste diese Annahme aber auch im internen Verhältnis der Gemeindegrößenklassen berücksichtigt werden. Ebenso wäre eine konstante Staffelung der Gemeindegrößenklassen (zB nach Einwohnerhöchstzahlen von 10.000, 20.000, 30.000, 40.000, 50.000 etc) anzustreben, um extreme Disparitäten zwischen dem Verhältnis der höchsten und niedrigsten Einwohnerzahl einer Klasse einerseits und dem einer anderen Klasse andererseits zu verhindern. Damit in Zusammenhang steht auch die Frage, weshalb der Veredlungsfaktor ausgerechnet in 1/3-Sprüngen erhöht wird und ob diese Erhöhung in einem angemessenen Verhältnis zu den angenommenen wesentlichen Unterschieden zwischen den Gemeindegrößenklassen steht. Die kontinuierliche Reduktion der Steigerungsquote im Laufe der verschiedenen Finanzausgleichsgesetze zeigt jedenfalls, dass diese ständig neu bemessen werden muss und langfristig zumindest eine weitere Abflachung des Verhältnisses zwischen der Veredlungsfaktoren unerlässlich ist.

c. Einschleifregelungen

Einen Sonderfall bilden die sog Einschleifregelungen im § 8 Abs 8 FAG 1997. Bei Gemeinden, deren Einwohnerzahl im Bereich von 9.000 bis 10.000, von 18.000 bis 20.000 oder von 45.000 bis 50.000 liegt, bei Städten mit eigenem Statut jedoch nur bei solchen, deren Einwohnerzahl im Bereich von 45.000 bis 50.000 liegt, wird ein weiterer Betrag von 3 1/3 vervielfacht mit der Zahl, mit der die Einwohnerzahl die untere Bereichsgrenze übersteigt, dazugezählt. Die Regierungsvorlage⁸⁴ zum FAG 1993, mit der diese Einschleifregelungen eingeführt wurden, begründet dies damit, dass „die bisherigen Stufengrenzen

⁸³ Vgl etwa Seipelt, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und seine Existenzberechtigung, ÖGZ 1978/12, 262 (270); Fickl/Nussbaumer, WipolBl 1990, 543. Der Verfassungsgerichtshof geht dagegen lediglich davon aus, „daß die Bevölkerungszahl einer Gemeinde einer der Faktoren für einen unterschiedlichen Bedarf an Gemeindeleistungen und daher einen unterschiedlichen Finanzbedarf ist“ (VfSlg 9280/1981).

⁸⁴ RV 867 BlgNR 18. GP.

im abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu unnötigen Härten für diejenigen Gemeinden geführt haben, die mit ihrer Einwohnerzahl nur knapp unter der nächsthöheren Stufe lagen“. Es stellt sich nun nicht nur die Frage, inwieweit die durch die Einschleifregelungen veränderten Grenzen an sich gerechtfertigt sind, sondern inwieweit das Verhältnis der Einschleifregelungen untereinander gerechtfertigt ist.

Das Einschleifsystem beseitigt die bisherigen „unnötigen Härten“ insofern nur scheinbar, als das prinzipielle Problem, nämlich ab welcher sachlich begründbaren Höhe der Einwohnerzahl eine Abstufung erfolgen kann, ungelöst bleibt. Wenn etwa die Gemeinden mit Einwohnerzahlen im Bereich von 9.000 bis 10.000 eine zusätzliche Veredelung erfahren, weil sie zahlenmäßig relativ knapp an die Untergrenze der zweiten Gemeindegrößenklasse anschließen, stellt sich die Frage, warum nicht die Gemeinden mit Einwohnerzahlen im Bereich von 8.000 bis 9.000 ebenfalls eine - wenn auch abgeschwächte - zusätzliche Veredelung erfahren. Die Einschleifregelungen nehmen den prinzipiellen Abstufungen der Gemeindegrößenklassen zwar etwas von ihrer Härte, stellen aber ebensowenig eine sachliche Rechtfertigung für den Abstufungsgrenzwert an sich dar, sondern schaffen vielmehr ein neues Abstufungssystem mit ebenso zweifelhaften Grenzwerten.

Zusätzlich ist das Verhältnis der Einschleifregelungen untereinander zu hinterfragen: Während die erste Einschleifklasse nämlich auf einen Bereich von 1.000 Einwohnern beschränkt ist, umfasst die nächste bereits 2.000, die dritte sogar 5.000 Einwohner. Dieses Verhältnis von 1:5 beruht offensichtlich auf der Vorstellung, dass die Zahl der von der Einschleifung zu berücksichtigenden Einwohner mit der Gemeindegrößenklasse wächst. Der (fiktiven) Erhöhung um 10.000 Einwohner in den Gemeindegrößenklassen wird dabei mit einer (fiktiven) Erhöhung um jeweils 1.000 Einwohner in den Einschleifklassen Rechnung getragen: Dies wird daraus ersichtlich, dass der Gemeindegrößenklasse bis 10.000 Einwohner 1.000, der Gemeindegrößenklasse bis 20.000 (+ 10.000) Einwohner 2.000 (+ 1.000), der Gemeindegrößenklasse bis 50.000 (+ 30.000) Einwohner 5.000 (+ 3.000) „einzuschleifende“ Einwohner gegenübergestellt werden. Dies entspricht einer fiktiv-konstanten Erhöhung der Einschleifklassen um 1.000 je 10.000 Einwohnern.

Der Vervielfachungsfaktor von $3 \frac{1}{3}$ ist im Gegensatz zu den unterschiedlichen Vervielfachungsfaktoren des allgemeinen Bevölkerungsschlüssels für alle Einschleifklassen gleich.⁸⁵ Der den unterschiedlichen Vervielfachungsfaktoren des allgemeinen Bevölkerungsschlüssels zugrundeliegende Gedanke, dass der Finanzbedarf der Gemeinden mit der Höhe der Einwohnerzahl überproportional steige, wurde daher bei den Einschleifregelungen nicht eingehalten. Wenn der Verfassungsgesetzgeber sich aus rechtspolitischen Gründen aber schon für einen (allgemeinen) abgestuften Bevölkerungsschlüssel entschieden hat, müsste er dieses System auch bei den Einschleifregelungen berücksichtigen. Es gibt nämlich keine sachliche Rechtfertigung dafür, den verschiedenen Gemeindegrößenklassen unterschiedliche Vervielfachungsfaktoren, den Einschleifklassen dagegen einen einheitlichen Vervielfachungsfaktor zuzuweisen. Eine solche unterschiedliche Behandlung wäre nur dann möglich, wenn die allgemeinen Gemeindegrößenklassen und die Einschleifklassen qualitativ verschieden wären. Tatsächlich stellen die Einschleifklassen aber nur eine Sonderform der allgemeinen Gemeindegrößenklassen dar: Die Zuordnung von Gemeinden mit einer bestimmten Einwohnerzahl zu einer allgemeinen Gemeindegrößenklasse wird nämlich um die Zuordnung zu einer Einschleifklasse ergänzt, sodass sich - innerhalb des Systems des abgestuften Bevölkerungsschlüssels - eine gewissermaßen kombinierte Sonderklasse bildet, der Gemeinden mit einer bestimmten (nämlich dem „Einschleifbereich“ entsprechenden) Einwohnerzahl angehören. Dem steht auch nicht entgegen, dass der Zweck der Einführung von Einschleifklassen insofern ein anderer als der der allgemeinen Gemeindegrößenklassen sein mag, als dadurch die eben durch die allgemeinen Gemeindegrößenklassen entstandenen „unnötigen Härten“ abgemildert werden sollten. Gerade darin erweist sich nämlich die prinzipielle qualitative Gleichheit zwischen allgemeinen Gemeindegrößen- und Einschleifklassen, dass die Einschleifklassen nur spezielle Gemeindegrößen-

⁸⁵ Diese Auffassung verkennt nicht, dass die in den Einschleifbereichen „veredelten“ Beträge zu den nach dem allgemeinen Schema ($1 \frac{1}{3}$, $1 \frac{2}{3}$, 2) berechneten Beträgen hinzutreten und sich die für Einschleifgemeinden berechneten Beträge somit im Ergebnis als Gesamtbeträge präsentieren, deren Teilbeträge im Falle des allgemeinen Schemas mit einem heterogenen Multiplikator, im Falle des Einschleifschemas mit einem homogenen Multiplikator berechnet wurden. Es ist deshalb jedoch keineswegs unzutreffend, der in § 8 Abs 8 FAG 1997 selbst vorgenommenen, klaren Teilung in unterschiedliche Berechnungsschemata - allgemeines Berechnungsschema, besonderes Berechnungsschema für Einschleifklassen - zu folgen und den der Zusammenrechnung der nach beiden Schemata gebildeten Beträge vorhergehenden Veredelungsprozess einer isolierten Betrachtungsweise zu unterziehen.

klassen darstellen, die die allgemeinen Gemeindegrößenklassen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen sollen.

In Anbetracht des Umstandes, dass zwischen allgemeinen Gemeindegrößenklassen und Einschleifklassen kein qualitativer Unterschied besteht, scheint es nicht gerechtfertigt, das einmal - wenn auch, wie hier angenommen wird, sachwidrig - gewählte System eines abgestuften Vervielfachungsfaktors zugunsten eines nicht abgestuften Vervielfachungsfaktors zu verlassen.⁸⁶ Entweder hält der Gesetzgeber das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für verfassungsrechtlich zulässig oder nicht; wenn er dieses System für zulässig hält, darf er im Fall der Einschleifklassenregelung jedoch nicht davon abweichen, ohne dass dies durch „Unterschiede im Tatsächlichen“ sachlich gerechtfertigt wäre.

Zusammengefasst zeigt sich also, dass nicht nur das allgemeine Stufenschema des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, sondern auch die Sonderregelung in Form von Einschleifklassen eine Fülle von Gleichheitswidrigkeiten enthalten.

2. Die „schleichende“ Gesamtänderung der Bundesverfassung

Der Bundesverfassungsgesetzgeber hatte bereits in den Fünfzigerjahren und neuerlich ab Mitte der Achtzigerjahre einfachgesetzliche Bestimmungen, die vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig aufgehoben worden waren, in Verfassungsrang neu erlassen, um sie vor einer weiteren Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof zu schützen.⁸⁷ Zusätzlich zu diesen „nachträglichen“ Maßnahmen setzte der Verfassungsgesetzgeber aber auch „vorbeugende“ Maßnahmen, dh Verfassungsgesetze oder Verfassungsbestimmungen, deren materiell einfachgesetzlicher Inhalt von vornherein in Verfassungsrang erlassen wurde, um nicht wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben werden zu können.⁸⁸

⁸⁶ Die durch die Anwendung des einheitlichen Veredlungsfaktors auf Einschleifgemeinden ganz unterschiedlicher Gemeindegrößenklassen bewirkte Gleichheitsverletzung kann auch nicht dadurch saniert werden, dass ein gleichheitswidriger Veredlungsbetrag zu einem nach einem anderen Berechnungsschema zustande gekommenen Grundbetrag addiert wird. Die Gleichheitsverletzung bleibt also auch im Falle der Berechnung des Gesamtbetrages erhalten.

⁸⁷ Vgl etwa die Erk VfSlg 11.756/1988; 11.829/1988; 11.916/1988; 11.918/1988; 11.927/1988; 11.972/1989; 15.373/1998; *Pernthaler*, Der Verfassungskern (1998) 70 ff und jüngst *Gamper*, Die verfassungsrechtliche Grundordnung als Rechtsproblem (2000) 39 ff.

⁸⁸ Vgl etwa folgende Maßnahmen: BGBl 1987/321; 1989/87; 1993/11; 1993/334; 1996/201.

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich dazu folgendermaßen:⁸⁹ „Es sei (im vorliegenden Fall) wohl unzulässig, dem Verfassungsgesetzgeber zu unterstellen, es sei ihm darum gegangen, im gegebenen Zusammenhang die Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH einzuschränken und die Grundrechtsordnung zu durchlöchern, weil solche wenngleich hier bloß partiell wirkende Maßnahmen - gehäuft vorgenommen - anscheinend zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung führen könnten, die nur nach Durchführung einer Volksabstimmung zulässig wäre.“⁹⁰

Nach der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs setzen sich derartige „partielle“ Maßnahmen also aus zwei Komponenten zusammen: Die eine Komponente betrifft zunächst die Form der Maßnahme, nämlich die Erlassung in Verfassungsrang, wodurch die Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs eingeschränkt wird. Die andere Komponente besteht aus dem eigentlichen Inhalt der Maßnahme, dh in diesem Zusammenhang dem Grundrechtseingriff. Zur Entstehung einer „partiellen“ Maßnahme ist die Verbindung beider Komponenten erforderlich: Ohne verfassungsrangige Absicherung könnte ein grundrechtswidriger Inhalt nämlich ohne weiteres vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben werden; umgekehrt wäre aber auch die Erlassung in Verfassungsrang dann nicht problematisch, wenn es sich inhaltlich um keinen Grundrechtseingriff handeln würde.

Dem Verfassungsgerichtshof zufolge könnte nun eine „Häufung“ verschiedener „partieller“ Maßnahmen zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung führen.

⁸⁹ Vgl VfSlg 11.756/1988; 11.829/1988 ua.

⁹⁰ VfSlg 11.756/1988. Vgl auch VfSlg 11.829/1988: „Der VfGH bleibt bei seinem in der bisherigen Judikatur ... eingenommenen Standpunkt, daß - angesichts der Verpflichtung zur baugesetzkonformen Interpretation ... - einer Verfassungsbestimmung im Zweifel kein Inhalt beizumessen ist, der sie in Widerspruch zu den leitenden Grundsätzen des Bundesverfassungsrechts ... stellen würde. Zu einem solchen Widerspruch könnten Eingriffe in die Grundprinzipien der Bundesverfassung, wie etwa eine Einschränkung der Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH oder eine Durchbrechung der Grundrechtsordnung, nicht nur führen, wenn schwerwiegende und umfassende Eingriffe in die Grundprinzipien vorgenommen werden; vielmehr können auch bloß partiell wirkende Maßnahmen - gehäuft vorgenommen - im Effekt zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung führen“.

Unter Gesamtänderung ist - nach der von Judikatur⁹¹ und Lehre⁹² angewandten Formel - zumindest **die wesentliche Beeinträchtigung eines Wesenselements eines leitenden Prinzips der Bundesverfassung** zu verstehen.

Eine Gesamtänderung könnte demnach in diesem Fall einerseits dadurch herbeigeführt werden, dass der Gleichheitssatz - als wesentliches Element des liberalen oder rechtsstaatlichen Prinzips⁹³ - auf Grund „partieller“ Maßnahmen so „durchlöchert“ würde, dass dies einer wesentlichen Beeinträchtigung gleichkäme. Andererseits könnte - auf Grund der Form und nicht des eigentlichen Inhalts der „partiellen“ Maßnahme - auch die Gesetzesprüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs, die teils als eigenes Bauprinzip, teils - so die hL⁹⁴ - als Wesenselement des rechtsstaatlichen Bauprinzips verstanden wird, eine wesentliche Beeinträchtigung erfahren. Anders ausgedrückt, müssen zwar die formelle und inhaltliche Komponente miteinander zu einer „partiellen“ Maßnahme verbunden werden; die Gesamtänderung könnte aber dennoch auf der durch **Form und Inhalt** der „partiellen“ Maßnahme verursachten Beeinträchtigung **zweier** verschiedener Bauprinzipien beruhen.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich jedoch nicht dahingehend festgelegt, wann - dh mit welcher „partiellen“ Maßnahme - die „Häufung“ vollendet und die Gesamtänderung erreicht werden wird. Es scheint auch geradezu unmöglich zu sein, eine Gesamtänderung zu quantifizieren, da es dabei weniger auf die **Zahl** der „partiellen“ Maßnahmen als vielmehr auf die individuelle **Eingriffsschwere** („bloße“ oder „gravierende“ Modifikation [= „Durchlöcherung“]) sowie das individuelle **Eingriffsobjekt** („bloßes“ oder „wesentliches“ Element eines Baugesetzes) jeder einzelnen Maßnahme ankommt.

Es wurde in diesem Zusammenhang auch die Auffassung vertreten, dass das durch die bisherigen „partiellen“ Maßnahmen am meisten beeinträchtigte Grundrecht, der Gleichheitssatz, bereits durch eine einzige derartige Maßnahme gravierend beeinträchtigt worden sei, da eben die durch ihn gewähr-

⁹¹ Vgl als „leading case“ VfSlg 2455/1952.

⁹² Vgl beispielhaft *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000) Rz 146 sowie *Öhlinger*, Verfassungsrecht 51.

⁹³ Vgl *Barfuß*, Grenzen der Verfassungsänderung: Baugesetze - Grundrechte - Neukodifikation (Gutachten), 13. ÖJT I/1 (1997), 40 ff sowie *Pernthaler*, Verfassungskern 51 f.

⁹⁴ Vgl aber auch kürzlich VfSlg 15.215/1998: „Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes zur Normenkontrolle als **zentrales Element des rechtsstaatlichen Baugesetzes der österreichischen Bundesverfassung** wurde durch den Beitritt Österreichs zur EU nicht eingeschränkt.“ (Hervorhebung nicht im Original).

leistete „Allgemeinheit“ auch nicht durch einen einzigen Eingriff beschränkt werden dürfe.⁹⁵

Tatsächlich ist unklar, ob der Verfassungsgerichtshof es bei einer bloßen Warnung an den Verfassungsgesetzgeber belassen oder eine Gesamtänderung erkennen und demgemäß eine Aufhebung wegen verfassungswidriger Nichteinhaltung des Verfahrens gem Art 44 Abs 3 B-VG, das eine obligatorische Volksabstimmung vorsieht, vornehmen wird. In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen einer solchen Entscheidung dürfte dem Verfassungsgerichtshof eine solche zwar nicht leichtfallen; es kann dem Verfassungsgesetzgeber aber auch nicht völlig freistehen, die Verfassung schrittweise zu ändern, um so das Erfordernis des Art 44 Abs 3 B-VG zu umgehen.

Es stellt sich nun die Frage, ob auch die Verfassungsbestimmung des § 8 Abs 8 FAG 1997 eine „partielle“ Maßnahme auf dem Weg zur Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt:

Die formelle Komponente, dh die Erlassung in Verfassungsrang, ist jedenfalls vorhanden. Inhaltlich war zu überprüfen, ob es sich um einen Grundrechtseingriff handelt, der bei Erlassung in einfachgesetzlichem Range als verfassungswidrig beurteilt worden wäre. Tatsächlich hat sich erwiesen, dass es sich - so wie bei vielen der bisherigen „partiellen Maßnahmen“ in Form von in Verfassungsrang gehobenen Grundrechtsverletzungen - auch im Fall des allgemeinen Stufenschemas sowie der Einschleifregelungen um Verletzungen des Gleichheitssatzes handelt, deren Verfassungsrang eine Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof verhindern soll.

Darüber hinaus ist zu überprüfen, ob mit dieser Maßnahme die für eine „schleichende“ Gesamtänderung erforderliche „Häufung“ erreicht wurde. Diese „Häufung“ müsste nicht zwangsläufig darin bestehen, dass der Gleichheitssatz - durch § 8 Abs 8 FAG 1997 als „vollendende partielle“ Maßnahme - gravierend

⁹⁵ Vgl dazu Kobzina, Die Flucht aus dem Verfassungsstaat, in: Hengstschläger et al (Hg), Für Staat und Recht - FS Herbert Schambeck (1994) 259 (275); Hiesel, Verfassungsgesetzgeber 171; Barfuß, Grenzen 43 sowie Pernthaler, Verfassungskern 75 f. Der Verfassungsgerichtshof hat in VfSlg 15.373/1998 darauf hingewiesen, dass dem Verfassungsgesetzgeber der Gleichheitssatz „nicht zur beliebigen Disposition“ steht, da er „als ein wesentlicher Bestandteil der Grundrechtsordnung und des demokratischen Baugesetzes einen nicht ohne Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG abänderbaren festen Kern hat“, wenngleich dem Verfassungsgesetzgeber ein „gewisser Spielraum zu seiner (verfassungsgesetzlichen) Konkretisierung oder ... punktuellen Durchbrechung in besonderen Sachlagen“ verbleibe.

modifiziert worden wäre; der Verfassungsgerichtshof könnte, wie die vorstehenden Ausführungen ergeben haben, die Gesamtänderung auch durch die gravierende Beeinträchtigung seiner Gesetzesprüfungskompetenz herbeigeführt sehen.

3. Eingriff in die Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs

Wenn man nun die materielle Komponente einer „partiellen Maßnahme“ (hier: Gleichheitsverletzung) als gegeben ansieht, so bedeutet dies, dass auch die formelle Komponente (Erlassung in Verfassungsrang) zumindest einen (wenn auch möglicherweise noch nicht gesamtändernden) Eingriff in die Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes darstellt. Es ist freilich zu betonen, dass es sich nicht bei jeder Bestimmung, die in Verfassungsrang erlassen wurde, um einen derartigen Eingriff handelt: Eine keine Gleichheitsverletzung enthaltende Bestimmung kann vom Verfassungsgerichtshof nämlich weder aufgehoben werden, wenn sie in einfachgesetzlicher Form, noch, wenn sie in Verfassungsrang erlassen wurde. Eine Gleichheitsverletzung enthaltende Bestimmung hingegen kann vom Verfassungsgerichtshof zwar dann aufgehoben werden, wenn sie in einfachgesetzlicher Form erlassen wurde; im Falle einer Erlassung in Verfassungsrang kann sie nur aufgehoben werden, sofern es sich um eine Gesamtänderung der Bundesverfassung handelte. Die Befugnis des Verfassungsgerichtshofes, eine derartige Bestimmung überprüfen und gegebenenfalls aufheben zu können, wird nun durch den Verfassungsrang auf eine Überprüfungsbefugnis - nämlich hinsichtlich der Frage, ob die Maßnahme eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkt - beschränkt. Die im Falle einfachgesetzlichen Ranges gewährleistete Aufhebungsbefugnis wird dem Verfassungsgerichtshof bei „partiellen Maßnahmen“ jedoch genommen, bis die „letzte partielle Maßnahme“ die Gesamtänderung vollendet hat. Jede „partielle“ Maßnahme ist daher als Eingriff in die einen Teil der in Art 140 B-VG verankerten Gesetzesprüfungskompetenz bildende Aufhebungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs anzusehen.

Ob die bis zur Erlassung des § 8 Abs 8 FAG 1997 auf Grund „partieller“ Maßnahmen bewirkten Eingriffe die Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs so „aushöhlten“, dass § 8 Abs 8 FAG 1997 als letzte, die Gesamtänderung vollendende Maßnahme beurteilt werden könnte, ist deshalb

sehr schwer zu beurteilen, weil, wie bereits erwähnt wurde, der Verfassungsgerichtshof selbst keinen präzisen Maßstab für eine solche Beurteilung formuliert hat.⁹⁶

Entsprechend der in VfSlg 2455/1952 grundgelegten allgemeinen Gesamtänderungsformel wäre jedenfalls nicht nur die Beseitigung, sondern auch die gravierende Modifikation - in Form einer „Aushöhlung“, „Durchbrechung“ oder „Durchlöcherung“ der Gesetzesprüfungskompetenz - als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen.

Es scheint nun aber eine sowohl dem Gleichheitssatz als auch der Gesetzesprüfungskompetenz immanente Tatsache zu sein, dass der Aushöhlungseffekt bereits relativ früh erreicht wird. Die durch „partielle“ Maßnahmen bewirkten „Ausnahmen“ vom Gleichheitssatz und der Gesetzesprüfungskompetenz laufen nämlich eben den elementaren Zielsetzungen dieser beiden Elemente zuwider: So soll gerade der Gleichheitssatz sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichheiten verhindern und eine „allgemeine“ Gleichheit herstellen, sodass selbst eine einzige sachlich nicht gerechtfertigte, durch Verfassungsrang abgesicherte „Ausnahme“ diese Allgemeinheit zwar möglicherweise noch nicht aushöhlt, jedenfalls aber schwer erschüttert. Auch die rechtsstaatliche Zweckbestimmung der Gesetzesprüfungs(bzw -aufhebungs-)kompetenz des Verfassungsgerichtshofs kann nur dann erfüllt werden, wenn sie in allgemein-umfassender Weise, dh relativ frei von Ausnahmen, gewährleistet ist. Dies bedeutet aber, dass bereits einige wenige „Ausnahmen“ genügen, um die Zielsetzung beider Elemente zu vereiteln und um daher von einer „Aushöhlung“ sprechen zu können.

Auf Grund der zahlreich konstatierten bisherigen „partiellen“ Maßnahmen kann § 8 Abs 8 FAG 1997 daher durchaus als jene „partielle“ Maßnahme qualifiziert werden, die die Gesamtänderung der Bundesverfassung vollendet und somit vom Verfassungsgerichtshof wegen Nichteinhaltung des Verfahrens gem Art 44 Abs 3 B-VG aufgehoben werden muss.

⁹⁶ Ob diese Eingriffe intentional herbeigeführt wurden oder nicht, ist zwar kein maßgebliches Kriterium (verfehlt *Hiesel*, Verfassungsgesetzgeber und Verfassungsgerichtshof [1995] 105 ff), doch lag jedenfalls der RV (867 BlgNR 18. GP) zum FAG 1993 (BGBl 1993/30) ersichtlich die Intention zugrunde, die Gesetzesaufhebungskompetenz des Verfassungsgerichtshofes partiell auszuschalten.

4. Aufhebung einfachgesetzlicher Bestimmungen

Die besprochenen Gleichheitswidrigkeiten beziehen sich aber nicht nur auf den § 8 Abs 8 FAG 1997, der das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ja nur schematisiert, ohne zugleich dessen Anwendungsgebiete festzulegen. Vielmehr sind es § 8 Abs 6 Z 1 lit c, § 8 Abs 6 Z 4, § 8 Abs 6 Z 5a lit b, § 9, § 10 Abs 2, § 11 Abs 3, § 22 Abs 1 Z 2 lit b, § 23a Abs 5 Z 2 sowie § 24 Abs 2 FAG 1997, die den abgestuften Bevölkerungsschlüssel auch tatsächlich als Verteilungsschlüssel heranziehen. Erst diese einfachgesetzlichen Anwendungsbestimmungen operationalisieren also das im § 8 Abs 8 FAG 1997 festgesetzte Schema. Unter der Bezeichnung „abgestufter Bevölkerungsschlüssel“ wird gleichsam die ganze Fülle der in § 8 Abs 8 FAG 1997 schematisierten Gleichheitswidrigkeiten in die jeweilige Anwendungsbestimmung hineingetragen.

Allen Anwendungsbestimmungen ist gemeinsam, dass sie nicht in Verfassungsrang erlassen wurden. Während eine Aufhebung des § 8 Abs 8 FAG 1997 nur dann zulässig wäre, wenn diese Bestimmung als letzte „partielle“ Maßnahme auf dem Weg zur Gesamtänderung erkannt würde - was die Erfüllung sämtlicher oben beschriebener Kriterien voraussetzte -, könnten die zitierten einfachgesetzlichen Bestimmungen bereits bei „einfacher“ Gleichheitswidrigkeit aufgehoben werden. Sowie es sich nämlich bei dem in § 8 Abs 8 FAG 1997 festgelegten Bevölkerungsschlüssel um eine „partielle Maßnahme“ handelt, die in den Gleichheitssatz - sei es gesamtändernd oder nicht - eingreift, sind auch seine einfachgesetzlichen Anwendungsbestimmungen mit der Gleichheitswidrigkeit „infiziert“. Während - den Fall einer Gesamtänderung der Bundesverfassung ausgenommen - der Verfassungsrang des § 8 Abs 8 FAG 1997 geeignet ist, diesen vor einer Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof zu bewahren, erstreckt sich dieser Schutz hingegen nicht auch auf die einfachgesetzlichen Anwendungsbestimmungen. Die den Anwendungsbestimmungen eigene Normativität, die die Anwendung eines Schemas anordnet, das verschiedene - im Falle einfachgesetzlichen Ranges aufhebbare - Eingriffe in den Gleichheitssatz vorsieht und nur durch seinen Verfassungsrang vor Aufhebung geschützt ist, darf nämlich nicht mit dem Schema selbst verwechselt werden. Der Umstand, dass eine Verfassungsbestimmung nur deshalb nicht aufgehoben werden kann, weil sie keine Gesamtänderung herbeiführt, bedeutet also nicht, dass der Prüfmaßstab, an dem ihre einfachgesetzlichen Anwendungsbestimmungen gemessen werden können, nunmehr ebenso auf die Frage der Gesamtänderung der Bundesverfassung beschränkt wird.

Sofern die Anwendungsbestimmungen aber aufgehoben werden, tritt *de facto* derselbe Zustand ein, wie wenn auch § 8 Abs 8 FAG 1997 aufgehoben worden wäre. Es ist erwähnenswert, dass der Verfassungsgerichtshof im Ergebnis bereits ähnlich vorgegangen ist: Im Zusammenhang mit der „Anlassverfassungsgesetzgebung“ im Bereich des Gelegenheitsverkehrs⁹⁷ hob der Verfassungsgerichtshof zwar nicht die betroffene „partielle“ Maßnahme, doch sämtliche ihrer Ausführungsverordnungen auf⁹⁸, womit ihre Anwendung vereitelt wurde und was schließlich dazu führte, dass der Verfassungsgesetzgeber selbst nach einiger Zeit die „partielle“ Maßnahme ersatzlos beseitigte⁹⁹.

⁹⁷ BGBl 1987/125.

⁹⁸ VfSlg 11.756/1988 ua.

⁹⁹ BGBl 1993/129.

V. Europäische Dimension

Es stellt sich überdies die Frage, inwieweit die aufgefundenen Gleichheitswidrigkeiten auch auf europäischer Ebene - dh vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) oder dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) - releviert werden könnten.

Auf der Ebene der Europäischen Union ist zwischen Grundrechten, die nach den Gemeinschaftsverträgen gewährt werden, und zwischen Grundrechten, die sich aus im Wege der Rechtsprechung des EuGH entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergeben, zu unterscheiden.¹⁰⁰ Die auf Grund der Gemeinschaftsverträge gewährleisteten Grundrechte, insbesondere die vier Grundfreiheiten, haben jedoch keinen Bezug zum abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Auch fällt die Zuweisung von Finanzmitteln im Rahmen des Finanzausgleichs nicht unter den gemeinschaftsrechtlichen Subventionsbegriff¹⁰¹. Die sich aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebenden Grundrechte binden die Mitgliedstaaten nur dann, wenn sie Gemeinschaftsrecht vollziehen oder wenn sie sich auf Schutzklauseln im Bereich der Grundfreiheiten berufen.¹⁰² Überdies sind juristische Personen öffentlichen Rechts nur in beschränktem Ausmaß Grundrechtsträger. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene bietet sich daher keine Möglichkeit, gegen den abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorzugehen.

Was die EMRK anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Gleichheit in Art 14 EMRK¹⁰³ nur in relativer Form verankert ist, dh nur in Bezug auf die in der Konvention verankerten Rechte und Freiheiten gewährt wird: Aus dem Inhalt dieser Rechte und Freiheiten ergibt sich jedoch kein Bezug zur Finanzverfassung, was eine Anwendung des „relativen“ Gleichheitsgebots in diesem Fall ausschließt.

¹⁰⁰ Vgl beispielhaft *Hummer/Schweitzer*, *Europarecht*⁵ (1996) 242 ff sowie *Oppermann*, *Europarecht*² (1999) 188 ff.

¹⁰¹ Vgl *Wimmer/Arnold*, *Wirtschaftsrecht in Österreich und seine europarechtliche Integration*² (1998) 136 f und 157 ff.

¹⁰² Vgl *Hummer/Schweitzer*, *Europarecht* 242.

¹⁰³ Vgl dazu *Bernegger*, *Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz* (Art. 7 B-VG, Art. 2 StGG) und das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14 EMRK, in: *Machacek/Pahr/Stadler* (Hg), *Grund- und Menschenrechte in Österreich III: Wesen und Werte* (1997) 709 sowie *Frowein/Peukert*, *Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar* (1985) 304 ff.

Die von Österreich in einfachem Gesetzesrang und unter Erfüllungsvorbehalt ratifizierte Charta der lokalen Selbstverwaltung¹⁰⁴ enthält in ihrem Art 9 verschiedene Bestimmungen hinsichtlich der Finanzmittel der lokalen Gebietskörperschaften. Demnach sollen die lokalen Gebietskörperschaften Anrecht auf ausreichende eigene Finanzmittel haben, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeit frei verfügen können und die in einem angemessenen Verhältnis zu den von der Verfassung oder vom Gesetz vorgesehenen Aufgaben stehen sollen (Art 9 Abs 1 und 2). Von besonderer Bedeutung ist auch Art 9 Abs 4, wonach die Finanzsysteme, auf denen die den lokalen Gebietskörperschaften zur Verfügung stehenden Mittel begründet sind, vielfältig und entwicklungsfähig sein sollen, um die lokalen Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, soweit wie möglich mit der tatsächlichen Entwicklung der Kosten für die Ausübung ihrer Aufgaben Schritt zu halten. Obwohl Österreich erklärt hat, den gesamten Art 9 als bindend anzusehen, ist - wohl auch deshalb, weil die Charta keine Sanktionierungsmöglichkeiten vorsieht - diesen Bestimmungen jedenfalls im Hinblick auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nicht Folge geleistet worden.

Zusammengefasst ergeben sich daher auf europäischer Ebene derzeit keine Möglichkeiten, den abgestuften Bevölkerungsschlüssel anzufechten.

¹⁰⁴ BGBl 1988/357.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel birgt eine Vielfalt von Gleichheitswidrigkeiten, die durch die als Härteausgleich konzipierten „Einschleifregelungen“ nicht beseitigt, sondern eher noch vermehrt werden. Sein System ist auf eine (allerdings nicht konsequent durchgehaltene) Ungleichbehandlung einwohnerstärkerer und einwohnerschwächerer Gemeinden hin angelegt. Eine nicht auf wesentlichen Unterschieden „im Tatsächlichen“ beruhende Ungleichbehandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt und daher wegen Verletzung des in Art 7 B-VG und speziell in § 4 F-VG verankerten Gleichheitsgebots aufzuheben.

Die als sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung angeführte These, wonach der Finanzbedarf einwohnerstärkerer Gemeinden im Vergleich zu jenem einwohnerschwächerer Gemeinden überproportional steige, wird der heutigen Komplexität der Daseinsvorsorge bzw der infrastrukturellen Erfordernisse denn auch ebensowenig gerecht wie dem Erwartungsniveau der Bevölkerung und ist deswegen in der Literatur schon vielfach kritisiert worden.

Auch der Verfassungsgerichtshof hat dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel - sei es als Gesamtsystem, sei es in seiner individuellen Ausprägung - keine „ewige“ Verfassungskonformität bescheinigt; tatsächlich scheute er auch nicht davor zurück, bestimmte Sonderregelungen im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels wegen Verletzung des Gleichheitssatzes aufzuheben. Er prüft den abgestuften Bevölkerungsschlüssel an Hand einer speziellen „Gleichheitsformel“, wobei er besonderes Augenmerk auf den Umstand legt, ab dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz ein sog „Paktum“ (sei es mit oder ohne Zustimmung aller Finanzausgleichspartner) vorangegangen ist.

Ein besonderes Problem stellt sich insofern, als die derzeit geltende Regelung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als Verfassungsbestimmung erlassen wurde. Will man sich nicht mit der Möglichkeit einer Aufhebung der einfachgesetzlichen Anwendungsbestimmungen begnügen, ist es daher notwendig, eine durch die Verfassungsbestimmung bewirkte Gesamtänderung der Bundesverfassung zu begründen. Diese kann freilich nicht nur in Form einer einzigen schwerwiegenden Maßnahme, sondern auch in „partiellen“ Schritten herbeigeführt werden. In letzterem Fall müsste die Verfassungsbestimmung als letzte, die Häufung „partieller“ Maßnahmen und damit die „schleichende“ Gesamtänderung vollendende Maßnahme erkannt werden. Dafür wiederum ist eine materielle Abwägung notwendig, die die Zulässigkeit von Eingriffen in die

Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs und/oder den Gleichheitssatz im Hinblick auf ihre Häufigkeit und Intensität beurteilt. Auch wenn der Verfassungsgerichtshof bisher davon Abstand genommen hat, sich auf ein bestimmtes „Eingriffsquantum“ festzulegen oder einen qualitativen „Kern“ der genannten Eingriffsobjekte präzise zu formulieren, kann doch davon ausgegangen werden, dass es ein beiden Eingriffsobjekten geradezu immanentes Charakteristikum ist, ihre Wesensqualität spätestens nach einigen wenigen „partiellen“ Maßnahmen zu verlieren. Demzufolge wäre es durchaus denkbar, die Gesamtänderung als durch die Verfassungsbestimmung vollendet anzusehen.

Von Seiten einer betroffenen Gemeinde erschiene es daher zielführend, die verschiedenen Verfassungswidrigkeiten im Wege der „Kausalgerichtsbarkeit“ (Art 137 B-VG) vorzubringen und den Verfassungsgerichtshof auf diese Weise zur amtswegigen Einleitung eines Gesetzesprüfungsverfahrens und zu einer möglichen Aufhebung zu veranlassen. Darüber hinaus wird es in künftigen Finanzausgleichsverhandlungen zweckmäßig sein, wenn der Österreichische Gemeindebund die Zustimmung zu einem den abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufrechterhaltenden System verweigert. Auf diese Weise entzöge er der aus einer solchen Zustimmung berechtigtermaßen zu ziehenden - wenn auch widerlegbaren - Vermutung, die Interessen aller Finanzausgleichspartner seien offenkundig gewahrt worden, die Grundlage und trüge dazu bei, den Weg zu einem gerechteren Finanzausgleich im nächsten Jahrtausend zu ebnen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Andreae Clemens-August/Theurl Engelbert*, Das Gesetz von Popitz und seine Gültigkeit für Österreich, in: Weigel et al (Hg), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik - FS Wilhelm Weber (1986) 419 ff.
- Barfuß Walter*, Grenzen der Verfassungsänderung: Baugesetze - Grundrechte - Neukodifikation (Gutachten), 13. ÖJT II/1 (1997).
- Bauer Helfried*, Aufgaben der Gemeinden, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 112 ff.
- Bernegger Sabine*, Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz (Art. 7 B-VG, Art. 2 StGG) und das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14 EMRK, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hg), Grund- und Menschenrechte in Österreich III: Wesen und Werte (1997) 709 ff.
- Bös Dieter*, Das Finanzsystem, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 717 ff.
- Brecht Arnold*, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben (1932).
- Fickl Stephan/Nussbaumer Josef*, Quantitative Auswirkungen des heiß umkämpften abgestuften Bevölkerungsschlüssels im österreichischen Finanzausgleich, WipolBI 1990, 540 ff.
- Frowein Jochen Abr./Peukert Wolfgang*, Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar (1985) 304 ff.
- Gamper Anna*, Die verfassungsrechtliche Grundordnung als Rechtsproblem (2000).
- Gantner Manfred*, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und der Gemeinden (1978).
- Hengstschläger Johannes*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 181 ff.
- Hidien Jürgen W.*, Handbuch Länderfinanzausgleich (1999).
- Hiesel Martin*, Verfassungsgesetzgeber und Verfassungsgerichtshof (1995).
- Horny Heinrich*, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985 - 1988 (1985).
- Hüttner Bertram*, Der Finanzausgleich 1993, ÖGZ 1993/1, 1 ff.
- Hummer Waldemar/Schweitzer Michael*, Europarecht⁵ (1996).
- Kobzina Alfred F.*, Die Flucht aus dem Verfassungsstaat, in: Hengstschläger et al (Hg), Für Staat und Recht - FS Herbert Schambeck (1994) 259 ff.
- Mayr Hans*, Der geschröpfte Städter. Die Finanzausgleichsstory (oJ).
- Neuhofer Hans*, Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich² (1998).
- Novak Richard*, Lebendiges Verfassungsrecht (1990), JBI 1994, 301 ff.
- Obermann Gabriel*, Zur Diskussion über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel im österreichischen Finanzausgleich, ZfV 1981, 531 ff.
- Obermann Gabriel*, Läßt sich der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im österreichischen Finanzausgleich sachlich rechtfertigen und mit dem Gleichheitssatz vereinbaren?, ZfV 1982, 230 ff.

- Öhlinger Theo*, Verfassungsrecht⁴ (1999).
- Oppermann Thomas*, Europarecht² (1999).
- Pernthaler Peter*, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform (1984).
- Pernthaler Peter*, Der Verfassungskern (1998).
- Popitz Johannes*, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (1932).
- Rüsch Gerhard*, Institutionelle Restriktionen und „bedarfsgerechte“ Finanzausstattung, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 303 ff.
- Ruppe Hans-Georg*, Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Teilbereich Finanzverfassung (Gutachten), in: Bundeskanzleramt (Hg), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich (oJ) 289 ff.
- Schachner-Blazizek Peter*, Finanzausgleich in Österreich (1967).
- Schachner-Blazizek Peter*, Kommunale Finanzwirtschaft in Österreich (1970).
- Schönböck Wilfried*, Zusammenfassende Analyse der Struktur und Entwicklung der Ausgaben des öffentlichen Sektors, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 200 ff.
- Schwarzer Stephan*, Der Einsatz des kommunalen Finanzausgleichs als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht (II), ÖZW 1983, 8 ff.
- Seipelt Arthur*, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und seine Existenzberechtigung, ÖGZ 1978/12, 262 ff.
- Smekal Christian/Theurl Engelbert* (Hg), Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften. Analysen und Vorschläge zum Gemeindefinanzausgleich in Österreich (1990).
- Suttner Reinhold*, VfGH bestätigt abgestuften Bevölkerungsschlüssel!, ÖGZ 1982/1-2, 2 ff.
- Suttner Reinhold*, Der kommunalpolitische Alltag, ÖGZ 1982/13-14, 301 ff.
- Suttner Reinhold*, Aktuelle Kommunalfragen, ÖGZ 1984/15-16, 376 ff.
- Thöni Erich*, Horizontale Verteilungsregelungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, in: Matzner (Hg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 277 ff.
- Walter Robert/Mayer Heinz*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁹ (2000).
- Weber Karl*, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation der Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien (1987).
- Wimmer Norbert/Arnold Konrad*, Wirtschaftsrecht in Österreich und seine europarechtliche Integration² (1998).

FÖDERALISMUS - DOKUMENTE

- FÖDOK 1 **Materialien zur Bundesstaatsreform.** Innsbruck 1998. ISBN 3-901965-00-9 (ATS 90,-- / EUR 6,54)
- FÖDOK 2 **Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“ am 27.2.1980 in Bregenz.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-01-7 (ATS 70,-- / EUR 5,09)
- FÖDOK 3 **Peter Pernthaler/Stefan Ebensperger, Die rechtlichen Auswirkungen völkerrechtlicher Abkommen und Normen der Europäischen Union auf die Kompetenzverteilung und Vollziehung des Naturschutzrechts.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-02-5 (ATS 90,-- / EUR 6,54)
- FÖDOK 4 **Peter Pernthaler/Anna Gamper, Verfassungsrechtliche Probleme einer regionalen Beitragsautonomie und der Vertretung kleiner Gebietskrankenkassen im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-03-3 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 5 **Peter Pernthaler, Die steirische Wasserentnahmesteuer. Verfassungsrechtliche Probleme einer ökologischen Lenkungsabgabe auf Landesebene.** Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-04-1 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 6 **Christian Ranacher, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999. Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen.** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-05-X (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 7 **Peter Pernthaler, Der Einfluss der geplanten Erweiterung der EU auf die Entwicklung des „europäischen Föderalismus“ und die Stellung der Regionen in der EU.** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-06-8 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 8 **Christian Smekal/Erich Thöni, Österreichs Föderalismus zu teuer?** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-07-6 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 9 **Peter Pernthaler/Ernst Wegscheider, Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung,** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-08-4 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 10 **Peter Pernthaler/Anna Gamper, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als verfassungswidriges Element des Finanzausgleichs,** Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-09-2 (ATS 70,-- / EUR 5,09)

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

erschienen bei:



Wilhelm Braumüller

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

A-1092 Wien, Serviteng. 5 Tel. (+43 1) 319 11 59, 319 14 82 Fax (+43 1) 310 28 05,

<http://www.braumueeller.at>, E-Mail: office@braumueeller.at

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (ATS 98,--)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (ATS 68,-- vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (ATS 395,--, vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (ATS 165,--)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (ATS 58,-- vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (ATS 250,--)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (ATS 240,--)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (ATS 140,--)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (ATS 138,--)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (ATS 138,--)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (ATS 110,--)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (ATS 168,--)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (ATS 298,--)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (ATS 198,--)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (ATS 280,--, vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (ATS 480,- vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (ATS 390,-)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (ATS 280,-)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (ATS 188,-)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (ATS 148,-)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (ATS 333,-)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (ATS 185,-)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (ATS 198,-)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (ATS 680,-)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (ATS 160,-)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (ATS 280,-)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (ATS 200,-)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (ATS 480,-)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (ATS 280,-)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (ATS 371,-)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (ATS 455,-)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (ATS 270,-)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (ATS 720,-)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (ATS 660,-)

- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (ATS 520,--)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (ATS 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (ATS 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (ATS 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (ATS 820,--)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (ATS 280,--)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (ATS 280,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (ATS 250,--)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (ATS 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (ATS 290,--)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (ATS 290,-- vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (ATS 330,--)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (ATS 320,--)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (ATS 320,--)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (ATS 230,--)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (ATS 210,--)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (ATS 435,--)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (ATS 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (ATS 584,--)

- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im sterreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (ATS 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Federalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (ATS 220,--)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (ATS 490,--)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung sterreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (ATS 520,--)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der federalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (ATS 320,--)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Federalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (ATS 320,--)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (ATS 320,--)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (ATS 180,--)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (ATS 280,--)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (ATS 185,--)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (ATS 280,--)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Federalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (ATS 226,--)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (ATS 220,--)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Federalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (ATS 438,--)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (ATS 456,-- vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (ATS 320,--)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum sterreichischen Bundesstaat und Federalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (ATS 380,--)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (ATS 380,--)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (ATS 630,--)

Bd. 76 Peter Pernthaler (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999.
ISBN 3-7003-1209-3 (ATS 380,-)

Bd. 77 Peter Pernthaler/Helmut Schreiner (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9.

Bd. 78 Andreas Rosner, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000.
ISBN 3-7003-1321-7.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (ATS 360,--)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (ATS 270,--)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (ATS 360,--)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (ATS 290,--)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (ATS 390,--)

**SCHRIFTENREIHE
POLITISCHE BILDUNG**

**Bd. 1 Peter Pernthaler, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union. 25 Grundsätze.
2000. ISBN 3-7003-1324-1**

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594
www.foederalismus.at

Fax +43/512/574594-4
e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg

Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg

Dr. Barbara LEITNER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Hofrat Univ.Doiz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Univ.Doiz. Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

