

Universität Graz – Institut für Finanzrecht

Gutachten

„Beurteilung des Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers bei einer landesweiten anstelle einer bezirksweisen Durchrechnung des Kostenbeitrages der Gemeinden nach § 21 Abs. 15 Sozialhilfegesetz iVm § 3 Abs. 2 F-VG (Sozialhilfeumlage) unter Beachtung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes“

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Tina EHRKE-RABEL

Mag. Manuel PLONER

6. Februar 2023

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	4
A. AUFTRAG	5
B. ZWECK DER SOZIALHILFE	7
C. KOMPETENZVERTEILUNG AUF DEM GEBIET DER SOZIALHILFE	8
D. KOSTENTRAGUNG	8
I. ÜBERBLICK	8
II. AKTUELLE GESETZESLAGE IN DER STEIERMARK UND IN AUSGEWÄHLTEN BUNDESLÄNDERN.....	9
a. <i>Vorbemerkung</i>	9
b. <i>Steiermark</i>	10
c. <i>Tirol</i>	12
d. <i>Salzburg</i>	13
e. <i>Kärnten</i>	15
f. <i>Niederösterreich</i>	16
g. <i>Burgenland</i>	17
h. <i>Vorarlberg</i>	17
III. ERGEBNIS	19
E. GEPLANTE ÄNDERUNG IN DER STEIERMARK	21
F. WESEN DER SOZIALHILFEUMLAGE	22
I. VORBEMERKUNG	22
II. SOZIALHILFEUMLAGE ALS SONDERFALL DER LANDESUMLAGE NACH § 3 ABS 2 F-VG?.....	22
III. SOZIALHILFEUMLAGE ALS KOSTENTRAGUNGSREGEL NACH § 2 F-VG	23
IV. SOZIALHILFEUMLAGE ALS KOSTENÜBERTRAGUNG.....	23
G. (FINANZ-)VERFASSUNGSRECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER SOZIALHILFEUMLAGE ...	24
I. VORBEMERKUNG	24
II. § 4 F-VG ALS MAßSTAB FÜR DIE AUSGESTALTUNG DER SOZIALHILFEUMLAGE	24
III. ALLGEMEINE BEURTEILUNGSMASSTÄBE NACH § 4 F-VG.....	26
a. <i>Vorbemerkung</i>	26
b. <i>Sozialhilfeumlage als eine Art „Steuer“</i>	26
c. <i>Gleichmäßige Lastenverteilung nach § 4 F-VG</i>	28
IV. ZWISCHENERGEBNIS.....	31

H. FINANZVERFASSUNGSRECHTLICHE BEURTEILUNG DER IN DER STEIERMARK GEPLANTEN ÄNDERUNGEN	32
I. VORBEMERKUNG.....	32
II. VARIANTE 1: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT WIE BISHER.....	33
III. VARIANTE 2: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT EINSCHLIEßLICH DER MITTEL NACH § 24 UND § 25 FAG 2017.....	34
IV. VARIANTE 3: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT NEU UND DER VOLKSZAHL.....	35
V. EINBEZIEHUNG DER STADT GRAZ?	36
VI. ZWISCHENERGEBNIS.....	38
I. BEDEUTUNG EINER PAKTIERTEN LÖSUNG	40
J. SONSTIGE EMPFEHLUNGEN	43
K. EXECUTIVE SUMMARY	45
L. QUELLENVERZEICHNIS	50
I. LITERATURVERZEICHNIS.....	50
a. <i>Monografien, Bücher</i>	50
b. <i>Kommentare</i>	50
c. <i>Beiträge in Fachzeitschriften</i>	50
d. <i>Berichte</i>	51
e. <i>Erlässe des Bundesministerium für Finanzen (BMF)</i>	51
f. <i>Internetquellen</i>	51
II. JUDIKATURVERZEICHNIS	51
a. <i>Verfassungsgerichtshof (VfGH)</i>	51
b. <i>Gesetze, Gesetzesmaterialien, Regierungsvorlagen, Verträge</i>	53
M. ANHANG	55
I. VARIANTE 1: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT WIE BISHER.....	55
II. VARIANTE 2: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT IN EINEM NEUEN VERSTÄNDNIS.....	56
III. VARIANTE 3: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT NEU UND DER VOLKSZAHL.....	57
IV. VARIANTE 4: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT OHNE GRAZ.....	58
V. VARIANTE 5: AUFTEILUNG NACH DER FINANZKRAFT INKL FINANZZUWEISUNGEN OHNE GRAZ.....	59

Abkürzungsverzeichnis

Anm	Anmerkung, -en
Bgl. SHG 2000	Burgenländisches Sozialhilfegesetz 2000, LGBI 5/2000 idF LGBI 70/2022
bzw	beziehungsweise
etc	et cetera
FAG 2017	Finanzausgleichsgesetz 2017 BGBl I 2016/116
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz 1948 BGBl 1948/45
glA	gleiche Ansicht
gem	gemäß
GVOG 1997	Steiermärkisches Gemeindeverbandsorganisationsgesetz, LGBI 66/1997 idF LGBI 131/2014
idR	in der Regel
iSd	im Sinne des
iVm	in Verbindung mit
Kap	Kapitel
K-SHG 2021	Kärntner Sozialhilfegesetz 2021, LGBI 107/2020 idgF.
NÖ SAG	NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz, LGBI 70/2019 idF LGBI 90/2020
Oö. SOHAG	Oberösterreich Sozialhilfe Ausführungsgesetz, LGBI 107/2019 idF LGBI 6/2020
RH	Rechnungshof
Rsp	Rechtsprechung
SHG	Steiermärkisches Sozialhilfegesetz, LGBL 29/1998
SLG	Sozialleistungsgesetz, LGBI 81/2020 idF LGBI 4/2022
S.SHG	Salzburger Sozialhilfegesetz, LGBI 19/1975 idF LGBI 14/2019
stmk	steiermärkische
TMSG	Tiroler Mindestsicherungsgesetz, LGBI 99/2010 idF LGBI 205/2021
ua	unter anderem
uU	unter Umständen
uE	unseres Erachtens
VfGH	Verfassungsgerichtshof
zB	zum Beispiel

A. Auftrag

Dem Institut für Finanzrecht der Karl-Franzens-Universität Graz, namentlich dessen Leiterin Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Tina Ehrke-Rabel unter Mitwirkung von Mag. Manuel Ploner wurde im November 2022 der Auftrag erteilt, ein (finanz-)verfassungsrechtliches Gutachten zur Frage zu verfassen, ob und in welchem Ausmaß dem Landesgesetzgeber bei einer landesweiten anstelle einer bezirksweisen Durchrechnung des Kostenbeitrages der Gemeinden zu den Sozialhilfeleistungen des Landes Steiermark ein Gestaltungsspielraum eingeräumt ist.

Die Ausgangslage für das Gutachten stellt das Land Steiermark, Abteilung 7, Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau wie folgt dar:

„Beabsichtigte Reform der Sozialhilfeverbände (Auflösung) nach Empfehlung des RH: Regelung der Finanzierung der nicht gedeckten Kosten der Sozialausgaben durch die Gemeinden (40% Anteil) bisher bezirksweise; beabsichtigte Regelung neu durch landesweite Durchrechnung aller Gemeinden einschließlich Graz. Der landesweiten Durchrechnung liegt die Annahme einer gerechten Verteilung dieser Lasten auf alle Gemeinden zu Grunde, da derzeit vor allem durch die zufällige örtliche Lage wirtschaftlich benachteiligte Gemeinden bei der bezirksweisen Berechnung einen überproportional höheren Anteil an diesen Kosten zu tragen hätten.“

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Punkte zu beurteilen:

- 1. Wesen des Kostenbeitrages (Sozialhilfeumlage) nach § 3 Abs 2 F-VG bzw § 21 Abs 15 SHG; Berechtigung der Länder, Umlagen von den Gemeinden einzuheben.*
- 2. Derzeitige Regelung des Kostenbeitrages in der Steiermark in § 21 Abs 15 SHG; Sozialhilfeträger laut dem SHG und anderen Materiengesetzen;*
- 3. Gesetzliche Neuregelung der Kostentragung durch landesweite Durchrechnung nach Auflösung der Sozialhilfeverbände; Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden bei Berechnung der landesweiten Durchrechnung nach der Finanzkraft oder einem Mischschlüssel Finanzkraft/Bevölkerungszahl - Entlastungen und Belastungen der steiermärkischen Gemeinden im Vergleich zum Status quo. Entsprechende Berechnungen sind uns übermittelt worden und werden bei der Gutachtenserstellung berücksichtigt.*
- 4. Beispiele aus anderen Bundesländern, mit landesweiter Durchrechnung (unterschiedliche Parameter), aber keine SHVs.*
- 5. Allgemeine Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit (Verfassungskonformität) einer solchen Gesetzesänderung unter Darlegung der wissenschaftlichen Literatur bzw der Rechtsprechung zu §§ 3 und 4 F-VG bzw Art 7 B-VG (Gleichheitsgrundsatz/Sachlichkeitsgebot).*

6. *Einschätzung der konkreten Verfassungskonformität einer landesweiten Durchrechnung einschließlich Graz nach der Finanzkraft der Gemeinden auf Basis der vorhandenen Zahlen.*
7. *Einschätzung der Verfassungskonformität einer landesweiten Durchrechnung ohne Graz nach der Finanzkraft der Gemeinden auf Basis der vorhandenen Zahlen.*
8. *Einschätzung der Verfassungskonformität einer landesweiten Durchrechnung mit bzw ohne Graz bei anderen Parametern (Bevölkerungszahl, abgestufter Bevölkerungsschlüssel, Mischschlüssel Bevölkerung/Finanzkraft) auf Basis der vorhandenen Zahlen.*
9. *Einschätzung der Verfassungskonformität der landesweiten Durchrechnung bei Einbeziehung der Strukturfondsmittel nach § 24 Z 1 FAG 2017 (Strukturfonds), § 24 Z 2 FAG 2017 (Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung insb in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales) und § 25 FAG 2017 (Finanzkraftstärkung auf die Gemeinden ohne Wien mit mehr als 10.000 Einwohnern) in die Finanzkraftberechnung.*
10. *Einschätzung der Verfassungskonformität der landesweiten Durchrechnung bei Regelung einer Übergangszeit bis zur vollständigen Anwendung (zB gestaffelte Erhöhung in zeitlichen Stufen von 5 bis 10 Jahren).*
11. *Einschätzung der Verfassungskonformität der landesweisen Durchrechnung bei Vorliegen eines Paktums.*
12. *Darstellung von eventuellen sonstigen Maßnahmen des Landes, die das mögliche Risiko einer Klagsdurchdringung minimieren bzw ganz ausschließen könnten.*
13. *Einschätzung der Klagsaussichten einer betroffenen Gemeinde nach Art 137 B-VG bei den verschiedenen dargestellten Varianten.*
14. *Einschätzung der Verfassungskonformität bei Beibehaltung einer bezirksweisen Berechnung der Umlage auf Basis der bestehenden Regelungen bei Auflösung der Sozialhilfeverbände; Beispiel Tirol: Bezirksweise Berechnung, obwohl keine Verbände (VfSlg 9520/1982), Beispiel Salzburg: Auflösung der Verbände 1975, bezirksweise Berechnung belassen.*

Zur Veranschaulichung der unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten der Sozialhilfeumlage hat das Land Steiermark Berechnungen zur Verfügung gestellt. Diese Unterlagen haben die Verprobung der hier vorgenommenen rechtlichen Beurteilung ermöglicht.

Das vorliegende Gutachten wurde auf Basis der einschlägigen Gesetzesbestimmungen, der dazu ergangenen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und der einschlägigen Literatur verfasst.

B. Zweck der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe stellt ein wesentliches Instrument dar, um Armut zu vermeiden und gleichzeitig die Betroffenen so rasch wie möglich zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt zu führen.¹

Die Sozialhilfe soll jenen Menschen die Führung eines menschenwürdigen Lebens ermöglichen, die dazu die Hilfe der Gemeinschaft benötigen (§ 1 Abs 1 Stmk SHG). Sie umfasst die Hilfe zur Sicherung des Pflege- und Betreuungsbedarfes sowie des Bedarfs bei Krankheit und Bestattungsaufwand (§ 1 Abs 2 Z 1 SHG); die Hilfe in besonderen Lebenslagen (§ 1 Abs 2 Z 2 SHG) und Soziale Dienste (§ 1 Abs 2 Z 3 SHG). Sie ist zu gewähren, um eine bestehende Notlage zu beseitigen oder eine drohende Notlage abzuwenden. Sie ist fortzusetzen, wenn dies notwendig ist, um die Wirksamkeit der geleisteten Hilfe sicherzustellen (§ 1 Abs 3 SHG). Träger der Sozialhilfe sind neben dem Land Steiermark die Sozialhilfeverbände, allfällige sonstige Gemeindeverbände (ISGS), die Stadt Graz und die Gemeinden (§ 17 SHG). Ein Sozialhilfeverband bildet sich aus den Gemeinden eines politischen Bezirkes (§ 21 SHG).

Die Sozialhilfe drückt das dem österreichischen Staatssystem und der EU insgesamt zugrundeliegende Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft² und damit das Bekenntnis des Staates zur Ermöglichung menschenwürdiger Lebensumstände für jeden Einzelnen, unabhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aus.

Erst seit dem Jahr 2019 wird die Sozialhilfe durch ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz bundesrechtlich „eingehegt“. Die Ausführungsgesetze sind Landessache (zur Kompetenzverteilung siehe gleich C.). Wie sich später zeigen wird, ist die Finanzierung der Sozialhilfe daher in Österreich von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich geregelt.

Zusätzlich zu den Sozialhilfeleistungen nach dem SHG erbringt das Land Steiermark andere Sozialhilfeleistungen nach diversen Materiengesetzen. Die nachführenden Überlegungen gelten grundsätzlich auch für die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten für andere Sozialhilfeleistungen als jenen des SHG.

¹ EB RV 514 Blg NR 26. GP, 1 (zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, BGBl I 2019/41).

² Art 3 Abs 2 EUV – S a *Leroy*, L'État, l'impôt et la société (2010); *Ehrke-Rabel/Anderwald*, Rechtfertigung von Abgaben (Teil 1), ÖStZ 2022, 329.

C. Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist hinsichtlich der Kompetenzverteilung im Wesentlichen unter dem Begriff „Armenwesen“ (Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG)³ und zum Teil unter Art 15 B-VG (ausschließliche Kompetenz der Länder) zu subsumieren.⁴ Daraus folgt für die Sozialhilfe, dass die Gesetzgebung über die Grundsätze Bundessache ist. Die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung sind Ländersache.⁵ Der Bund hat für die Grundsätze der Sozialhilfe das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz⁶ beschlossen.⁷ Das Gesetz über die Sozialhilfe (Steiermärkisches Sozialhilfegesetz, kurz: SHG) stellt das Ausführungsgesetz für die Sozialhilfe in der Steiermark dar.⁸

Zuständig für die Gewährung von Sozialhilfe ist nach § 3 Abs 7 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz jenes Land, in dem die Person, die Leistungen der Sozialhilfe geltend macht, ihren Hauptwohnsitz und ihren tatsächlichen dauernden Aufenthalt hat. Nach dem Stmk SHG ist die Sozialhilfe entweder vom Land allein oder vom Land und den Gemeinden gemeinsam oder von den Gemeinden allein durchzuführen.

Für Zwecke dieses Gutachtens wird davon ausgegangen, dass bei Auflösung der Sozialhilfeverbände die Zuständigkeit zur Verrechnung der Sozialhilfeleistungen allein dem Land obliegt.

D. Kostentragung

I. Überblick

Da die Sozialhilfe in der Vollziehung Landessache ist, hat das Land nach dem in § 2 F-VG verankerten Konnexitätsgrundsatz für die entstehenden Kosten aufzukommen.⁹ Dieser Grundsatz gilt sowohl für die Hoheits- als auch für die Privatwirtschaftsverwaltung¹⁰ und gilt

³ S a EB zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, BGBl I 2019/41 idF BGBl I 2022/78, RV 514 BlgNR 26. GP, 2.

⁴ VfGH 1.12.2018, G308/2018; VfGH 12.3.2019, G276/2018; Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG, BGBl I/1930 idF BGBl I 14/2019.

⁵ Art 12 Abs 1 Z 1 B-VG, BGBl I/1930 idF BGBl I 14/2019.

⁶ Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz), BGBl I 41/2019 idF BGBl I 78/2022.

⁷ Der Bundesgesetzgeber betonte in der ErlRV 514 BlgNR 26. GP, 1, dass er mit der Neuregelung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes kein legislatives Neuland betritt, sondern sich dabei am Sozialhilferecht einzelner Bundesländer orientiert und dabei an Regelungen anknüpft, die in einzelnen Bundesländern bereits die Zustimmung von ÖVP, SPÖ und FPÖ gefunden haben.

⁸ SHG, LGBl 29/1998 idF LGBl 1/2022.

⁹ Zur Begründung, warum die Sozialhilfe besser durch das Land als durch die Gemeinden (im eigenen Wirkungsbereich) vollzogen werden kann s VfSlg 9520/1982.

¹⁰ VfSlg 4072/1961; 9507/1982; 11.939/1988; 20.284/2018.

unabhängig davon, ob es sich um Pflichtaufgaben, übertragene Aufgaben oder freiwillig übernommene Aufgaben¹¹ handelt.¹²

Nach dem SHG und den diesem Gutachten zugrunde gelegten Auskünften auch nach der geplanten Änderung der Organisation der Sozialhilfe werden bestimmte Kosten zu 60% vom Land und zu 40% von den Gemeinden getragen. Diese Kostentragungsregelung ist im Sozialhilfegesetz verankert. Sie regelt finanzielle Beziehungen zwischen dem Land Steiermark und den steirischen Gemeinden und ist daher finanzausgleichsrechtlicher Natur.¹³ Dasselbe gilt für Kostentragungsregelungen in Bezug auf Sozialhilfeleistungen, die in anderen Landes-Materiengesetzen verankert und ähnlich konzipiert sind wie die hier in Frage stehende Kostentragungsregelung.

Das vorliegende Gutachten beschränkt sich auftragsgemäß auf die Finanzierung von Sozialhilfeleistungen¹⁴ (im Auftrag als Kosten der Sozialausgaben bezeichnet) für welche die Kosten zu 60% vom Land Steiermark und zu 40% von den Gemeinden im Wege einer Sozialhilfeumlage zu tragen sind.

II. Aktuelle Gesetzeslage in der Steiermark und in ausgewählten Bundesländern

a. Vorbemerkung

Bevor die Sozialhilfeumlage theoretisch und finanzverfassungsrechtlich eingeordnet und beurteilt wird, soll ein Überblick über die derzeit in der Steiermark geltende Rechtslage gegeben werden. Um zu verdeutlichen, dass die Mitfinanzierung der Sozialhilfe im Umlageweg durch die Gemeinden bundesländerweit sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, wird ein Überblick über die Kostenbeteiligungen der Gemeinden in (bewusst) ausgewählten anderen Bundesländern gegeben. Daraus ergibt sich, dass österreichweit sehr unterschiedliche Finanzierungsregelungen bestehen, die zum Teil höchstgerichtlich bestätigt verfassungskonform sind. Für die weitere Beurteilung der vom Land Steiermark erwogenen Neuregelungsvarianten ergeben sich daraus wichtige Anhaltspunkte.

¹¹ VfSlg 12.065/1989.

¹² VfSlg 14.945/1997.

¹³ Zur Anwendung finanzausgleichsrechtlicher Grundsätze auch auf Normen außerhalb des FAG zB VfSlg 12.832/1991; VfSlg 14.168/1995; VfSlg 15.681/1999; VfSlg 16.849/2003; VfSlg 17.603/2005.

¹⁴ Dazu zählt im Wesentlichen der Aufwand für die Gewährung sowie die Erträge aus der Gewährung von Sozial- und Pflegeleistungen nach dem Steiermärkischen SHG, dem Steiermärkischen Behindertengesetz, dem Steiermärkischen Sozialunterstützungsgesetz, dem Steiermärkischen Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie dem Steiermärkischen Gewaltschutzeinrichtungsgesetz.

Neben der Steiermark werden jene Teile der Finanzierung der Sozialhilfe, die auch auf Gemeinden entfallen, in Bezug auf Tirol, Salzburg, Kärnten, Niederösterreich, Burgenland und Vorarlberg im Überblick wiedergegeben. Die Finanzierung der Sozialhilfe in Oberösterreich wird ausgeklammert, da dort noch immer das Land, die Sozialhilfeverbände und die Städte mit eigenem Statut als Träger der Sozialhilfe fungieren.¹⁵ Nicht erörtert werden außerdem die Sozialhilferegeln in Wien, weil in Wien ausschließlich das Land Wien bzw der Fonds Soziales Wien als Sozialhilfeträger zuständig sind.¹⁶

b. Steiermark

Nach § 17 SHG fungieren das Land Steiermark, die Sozialhilfeverbände, allfällige sonstige Gemeindeverbände, die Stadt Graz als Stadt mit eigenem Statut und die Gemeinden als Sozialhilfeträger.¹⁷ Bislang gibt es gem § 21 Abs 1 iVm Abs 2 SHG für alle steirischen Gemeinden eines politischen Bezirkes – mit Ausnahme der Statutarstadt Graz – jeweils einen Sozialhilfeverband. Die Sozialhilfeverbände tragen den Namen des jeweiligen politischen Bezirks.¹⁸ In der Steiermark ergeben sich daraus zwölf Sozialhilfeverbände, welche sich in Bruck-Mürzzuschlag, Deutschlandsberg, Graz-Umgebung, Hartberg-Fürstenfeld, Leibnitz, Leoben, Liezen, Murau, Murtal, Südoststeiermark, Voitsberg und Weiz untergliedern.¹⁹

Die Finanzierung der Sozialhilfeleistungen erfolgt einerseits durch den Bund nach Maßgabe des Sozialbereichs-Beihilfengesetzes und andererseits durch das Land Steiermark. Nach § 18 Abs 1 SHG ist es Aufgabe des Landes, den Sozialhilfeverbänden und der Stadt Graz 60% ihres Aufwandes für die in § 1 Abs 2 Z 1 SHG genannten Sozialleistungen²⁰ zu ersetzen. Die verbleibenden 40% der Kosten sind (als Aufgaben der Sozialhilfeverbände und der Stadt Graz) gem § 18 Abs 1 SHG von den Sozialhilfeverbänden und der Stadt Graz zu tragen. Über § 21 Abs 15 SHG ermächtigt der Landesgesetzgeber die Sozialhilfeverbände, ihren durch die eigenen Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf im Wege einer Sozialhilfeumlage auf die verbandszugehörigen Gemeinden nach Maßgabe ihrer Finanzkraft umzulegen.²¹

Die Sozialhilfeumlage zeichnet sich dabei durch ihre Transfers von den (verbandsangehörigen) Gemeinden an die einzelnen Sozialhilfeverbände aus, die als Gemeindeverbände eigene

¹⁵ § 36 ff Oö. SOHAG, LGBI 107/2019 idF LGBI 6/2020.

¹⁶ § 34 WSHG, LGBI 49/2018 idgF.

¹⁷ § 17 SHG, LGBI 29/1998 idF LGBI 1/2022.

¹⁸ § 21 Abs 1 iVm Abs 2 SHG, LGBI 29/1998 idF LGBI 1/2022.

¹⁹ Rechnungshof, Sozialhilfeverbände Steiermark, Reihe Bund 2022/14, Reihe Steiermark 2022/2, Pkt 2.1 (2).

²⁰ Dabei handelt es sich um die Kosten der Sozialhilfe betreffend die Hilfe zur Sicherung des Pflege- und Betreuungsbedarfes sowie des Bedarfs bei Krankheit und Bestattungsaufwand.

²¹ § 21 Abs 15 SHG, LGBI 29/1998 idF LGBI 1/2022; § 3 Abs 2 F-VG, BGBl 45/1948 idF BGBl I 51/2012.

Körperschaften öffentlichen Rechts darstellen.²² Bei der Durchführung der Sozialhilfe in der Steiermark hinsichtlich der Leistungen zur Sicherung des Lebensbedarfs gem § 18 Abs 1 iVm § 1 Abs 2 Z 1 iVm § 22 SHG handelt es sich um eine hoheitliche Tätigkeit. Daraus ergibt sich, dass die Sozialhilfeumlage – im Gegensatz zur klassischen Landesumlage²³ – dem tertiären Finanzausgleich zuzuordnen ist.²⁴

Für die Ermittlung des Finanzbedarfes und des daraus resultierenden Kostenanteils des Landes Steiermark haben die Sozialhilfeverbände der Landesregierung bis zum 31.3. eine Schätzung der im kommenden Jahr zu erwartenden Kosten zu übermitteln und die Schätzung glaubhaft zu machen (§ 22 Abs 3 SHG). Die Schätzung ist von der Landesregierung zu prüfen (§ 22 Abs 3 SHG). Bei Anerkennung ihrer Plausibilität hat das Land dem Sozialhilfeverband (bzw der Stadt Graz) den dem Land zukommenden Gesamtbetrag (dh 60% des budgetierten Aufwandes) in sechs gleichen Raten im Voraus zu überweisen (§ 22 Abs 4 SHG).

40% der Kosten für die Hilfe nach § 1 Abs 2 Z 1 SHG sind von den Sozialhilfeverbänden bzw der Stadt Graz selbst zu tragen (§ 19 Abs 1 SHG). Soweit die Sozialhilfeverbände ihre durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Kosten auf die am Verband beteiligten Gemeinden umlegen, richtet sich das Ausmaß an der Kostenbeteiligung der Gemeinden nach der Finanzkraft. Als Finanzkraft definiert § 21 Abs 15 SHG das Sollaufkommen aus sämtlichen Gemeindeabgaben ohne Benützunggebühren und aus den Ertragsanteilen ohne Bedarfszuweisungsanteil aus dem zweitvorangegangenen Jahr. Die Sozialhilfeumlage ist also als Prozentsatz der Finanzkraft festzulegen und bedarf der Genehmigung der Landesregierung (§ 21 Abs 15 vorletzter Satz SHG). Nicht in die Sozialhilfeumlage einbezogen werden dürfen Aufwendungen der Gemeinden für die sozialen Dienste gem § 16 SHG (§ 21 Abs 16 SHG).

Die Stadt Graz ist nicht in einen Sozialhilfeverband eingebunden. Ihr Kostenbeitrag bemisst sich daher nur von dem in der Stadt Graz angefallenen Sozialhilfeaufwand.

²² Siehe dazu auch KStR 2013, Rz 42 f; *Rechnungshof*, Sozialhilfeverbände Steiermark, Reihe Bund 2022/14, Reihe Steiermark 2022/2, 24; VfSlg 12.189/1989; Art 116a B-VG, BGBl 1/1930 idF BGBl I 60/2011; § 17 SHG, LGBl 29/1998 idF LGBl 1/2022; § 11 GVOG 1997, LGBl 66/1997 idF LGBL 131/2014; *Land Steiermark*, Sozialhilfeverband, <https://www.bh-voitsberg.steiermark.at/cms/beitrag/11458696/58206335> (abgerufen am 14.01.2023).

²³ Die Landesumlage ist dem sekundären Finanzausgleich zuzuordnen. Dieser umfasst das System der Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften, welche die Abgabenteilung ergänzen (soweit sie im jeweiligen FAG normiert sind)..

²⁴ *Mitterer/Biwald/Haindl*, Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen. Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. Endbericht vom 22. Februar 2016 – Langfassung (2016) 13, 16 f; *Bröthaler/Bauer/Schönbäck*, Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung (2006) 63.

c. Tirol

Das Bundesland Tirol regelt die Mindestsicherung im Tiroler Mindestsicherungsgesetz, im Folgenden TMSG genannt.²⁵

Die Kosten der Mindestsicherung sind vom Land Tirol und von den Gemeinden zu tragen.²⁶ Aus § 41 Abs 1 TMSG ergibt sich, dass das Land Tirol und die Gemeinden Träger der Mindestsicherung sind. Im Gegensatz zur Steiermark gibt es in Tirol keine Sozialhilfeverbände.²⁷ Hinsichtlich der Kostentragung haben die Gemeinden dem Land Tirol jährlich 35% der Kosten der Mindestsicherung zu ersetzen, wobei dieser Betrag von der Landesregierung auf die Gemeinden gem § 21 Abs 5 TMSG aufzuteilen ist.²⁸ Davon sind jene Kosten ausgenommen, die das Land Tirol durch Vereinbarungen mit natürlichen und juristischen Personen, insbesondere mit Trägern der freien Wohlfahrtspflege, zur Sicherstellung ihrer Mitwirkung bei der Gewährung von Leistungen der Mindestsicherung, abgeschlossen hat.²⁹ Das TMSG sieht bei der Kostenberechnung vor, dass zunächst die auf die einzelnen politischen Bezirke entfallenen Kosten zu ermitteln sind. Der Beitrag der einzelnen Gemeinden eines politischen Bezirkes ist sodann von der Landesregierung nach der Finanzkraft festzusetzen.

Die Finanzkraft wird für jede Gemeinde durch die Bildung der Summe aus:

- dem Aufkommen an Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 360% (§ 21 Abs 5 lit a TMSG),
 - dem Aufkommen an Grundsteuer von den Grundstücken unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 360% (§ 21 Abs 5 lit b TMSG),
 - 39% des Aufkommens der Kommunalsteuer (§ 21 Abs 5 lit c TMSG),
 - dem Aufkommen an Abgabenertragsanteilen mit Ausnahme des Vorausanteiles nach § 12 Abs 6 FAG 2017 sowie des Nächtigungsanteils nach § 12 Abs 8 FAG 2017 und
 - der Hälfte des Vorausanteiles nach § 12 Abs 6 FAG 2017 sowie der Hälfte des Nächtigungsanteils nach § 12 Abs 8 FAG 2017 (§ 21 Abs 5 lit d TMSG),
- des jeweils zweitvorangegangenen Jahres gem § 21 Abs 5 TMSG ermittelt.³⁰

²⁵ Gesetz vom 17. November 2010, mit dem die Mindestsicherung in Tirol geregelt wird (Tiroler Mindestsicherungsgesetz – TMSG), LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

²⁶ § 21 Abs 1 TMSG, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

²⁷ § 41 Abs 1 TMSG, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

²⁸ § 21 Abs 5 TMSG, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

²⁹ § 21 Abs 5 iVm § 41 Abs 2 TMSG, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

³⁰ § 21 Abs 5 TMSG, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

d. Salzburg

Das Bundesland Salzburg regelt die Sozialhilfe im Salzburger Sozialhilfegesetz (im Folgenden kurz: S.SHG).³¹ In Salzburg kam es bereits 1975 zur Auflösung der Salzburger Bezirksfürsorgeverbände.³² Das Land Salzburg fungiert seitdem als Rechtsnachfolger der Bezirksfürsorgeverbände gem § 51 Abs 1 S.SHG.³³ Die Sozialhilfe umfasst einerseits die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs und andererseits die sozialen Dienste gem § 1 Abs 2 S.SHG.³⁴

Die Kosten der Sozialhilfe sind vom Land Salzburg und von den Gemeinden nach Maßgabe des § 40 Abs 1 S.SHG zu tragen.³⁵

Zu den vom Land zu tragenden Kosten der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, mit Ausnahme des Aufwandes der stationären und ambulanten Krankenhausbehandlung, haben die Gemeinden des politischen Bezirkes, in dem diese Kosten angefallen sind, dem Land Salzburg jährlich 50% der Kosten (seit 2010 und folgend) zu leisten (§ 40 Abs 4 S.SHG).³⁶ Zu diesen Kosten zählen auch der Aufwand für das bei den Bezirkshauptmannschaften mit der Sozialhilfe befasste Personal und jene Kosten für soziale Dienste nach § 22 Abs 3 S.SHG (sozialer Dienst für die Bedeckung von Bedürfnissen der Hilfesuchenden durch Maßnahmen/Projekte), die vorwiegend bei der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs wirksam werden. Sofern sich der räumliche Wirkungsbereich einer Einrichtung hinsichtlich aller oder einzelner von ihr erbrachter sozialer Dienste auf mehrere politische Bezirke erstreckt, sind diese Kosten für soziale Dienste auf die einzelnen zum betreffenden räumlichen Wirkungsbereich gehörigen Bezirke nach deren Bevölkerungszahl aufzuteilen, die sich nach der jeweiligen Volkszahl gem § 10 Abs 7 FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 144/2017 bestimmt.³⁷ Für die einzelnen Gemeinden eines politischen Bezirkes, mit Ausnahme der Stadt Salzburg, ist der Kostenbeitrag nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gem 10 Abs 8 FAG 2017 zu ermitteln.³⁸

Für die stationäre und ambulante Krankenhausbehandlung iSd § 14 Abs 3 S.SHG, welche ein Unterpunkt der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes ist, gilt folgende Sonderregelung: Zu dem vom Land Salzburg zu leistenden Aufwand für die stationäre und ambulante Krankenhausbehandlung haben die Gemeinden dem Land Salzburg jährlich einen Pauschalbetrag von 50% (seit 2010 und folgend) gem § 40 Abs 4a S.SHG zu leisten.³⁹ Der

³¹ Gesetz vom 13. Dezember 1974 über die Sozialhilfe im Lande Salzburg (Salzburger Sozialhilfegesetz – S.SHG), LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

³² LGBl 19/1975.

³³ § 51 Abs 1 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

³⁴ § 1 Abs 2 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

³⁵ § 40 Abs 1 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

³⁶ § 40 Abs 4 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

³⁷ § 40 Abs 4 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

³⁸ § 40 Abs 4 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

³⁹ § 40a S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

Kostenbeitrag ist für die einzelnen Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gem § 10 Abs 8 FAG 2017 zu ermitteln.⁴⁰

Die Kostentragung hinsichtlich der sozialen Dienste ist in § 40 Abs 5 S.SHG wie folgt geregelt: Zu den vom Land zu tragenden Kosten der sozialen Dienste haben die Gemeinden des politischen Bezirkes, in dem sie angefallen sind, dem Land jährlich einen Beitrag von 50% zu leisten.⁴¹

Sofern sich der räumliche Wirkungsbereich einer Einrichtung hinsichtlich aller oder einzelner von ihr erbrachter sozialer Dienste auf mehrere politische Bezirke erstreckt, sind die Kosten für die betreffenden sozialen Dienste gem § 40 Abs 5 S.SHG wie folgt auf die einzelnen Bezirke aufzuteilen:

- bei sozialen Diensten der Hauskrankenpflege, der Familienhilfe, der Haushaltshilfe, der Betreuung von pflegebedürftigen Personen im Haushalt, der Kurzzeitpflege in Anstalten oder Heimen und der Entlastung von pflegenden Angehörigen nach dem tatsächlichen Aufwand in den einzelnen Bezirken (§ 40 Abs 5 lit a S.SHG);
- bei sozialen Diensten der allgemeinen und speziellen Beratungsdienste, der Dienste zur Förderung geselliger Kontakte und zur Förderung der Teilnahme am kulturellen Leben und der Erholung für alte oder behinderte Menschen nach der Bevölkerungszahl, die sich nach der jeweiligen Volkszahl gem § 10 Abs 7 FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 144/2017 bestimmt (§ 40 Abs 5 lit b S.SHG).⁴²

Für die einzelnen Gemeinden eines politischen Bezirkes mit Ausnahme der Stadt Salzburg ist der Kostenbeitrag nach Maßgabe des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gem § 10 Abs 8 FAG 2017 zu ermitteln.⁴³

Darüber hinaus hat das Land Salzburg gem § 40 Abs 8 S.SHG zum Aufwand für das bei der Stadt Salzburg mit der Sozialhilfe befasste Personal einen jährlichen Beitrag zu leisten. Zur Berechnung dieses Beitrages sind die gesamten Personalkosten des Landes für seine bei den Bezirkshauptmannschaften mit der Sozialhilfe befassten Bediensteten mit dem Faktor 0,525 zu vervielfachen.⁴⁴

⁴⁰ § 40a S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

⁴¹ § 40 Abs 5 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

⁴² § 40 Abs 5 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

⁴³ § 40 Abs 5 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

⁴⁴ § 40 Abs 8 S.SHG, LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

e. Kärnten

Das Bundesland Kärnten regelt die Sozialhilfe im Kärntner Sozialhilfegesetz 2021, im Folgenden K-SHG 2021 genannt.⁴⁵

Die Kosten für Aufgaben nach dem K-SHG 2021 sind gem § 37 Abs 1 K-SHG vom Land zu tragen, wobei die Gemeinden dem Land einen Kostenaufwand iHv 50% zu erstatten haben.⁴⁶ Davon ausgenommen sind Leistungen bei Wohnungslosigkeit, welche gem § 37 Abs 1 iVm Abs 2 K-SHG von der jeweiligen Gemeinde zu tragen sind.⁴⁷

Der Kostenanteil der Gemeinden ist, mit Ausnahme des Heizzuschusses, welcher eigens geregelt ist, auf die einzelnen Gemeinden nach Maßgabe ihrer gewichteten Volkszahl aufzuteilen. Zur Berechnung der gewichteten Volkszahl ist die durchschnittliche Finanzkraft der Gemeinden in Kärnten pro Einwohner, durch den Finanzkraftfaktor, dargestellt durch den Faktor 1, der Finanzkraft einer Gemeinde pro Einwohner gegenüberzustellen. Die gewichtete Volkszahl ergibt sich, indem der Mittelwert zwischen dem Faktor eins und dem Finanzkraftfaktor einer Gemeinde mit der Volkszahl gem § 10 Abs 7 FAG 2017 der jeweiligen Gemeinde multipliziert wird (§ 37 Abs 3 K-SHG). Darüber hinaus ist die Finanzkraft einer Gemeinde gem § 25 Abs 3 Z 3 lit b FAG 2017 iVm § 37 Abs 4 K-SHG zu berechnen.⁴⁸ Daraus folgt, dass die Finanzkraft gem § 25 Abs 3 Z 3 lit b FAG 2017 aus den Aufkommen an Grundsteuer und Kommunalsteuer iSd § 25 Abs 2 Z 2 FAG 2017 (für die Grundsteuer wird ein Hebesatz von 500% und für die Kommunalsteuer das zweitvorangegangene Jahr zugrunde gelegt) und den Ertragsanteilen (ohne die Anteile an der Spielbankabgabe) für das zweitvorangegangene Jahr ermittelt wird.⁴⁹

Der Ausnahmetatbestand des Kostenanteils der Gemeinde für den Heizzuschuss ist gem § 37 Abs 5 K-SHG unmittelbar jener Gemeinde zuzurechnen, in welcher der Antrag gestellt wurde und somit der Hauptwohnsitzgemeinde des/der Hilfe Suchenden.⁵⁰

⁴⁵ Kärntner Sozialhilfegesetz 2021 – K-SHG 2021, LGBl 107/2020 idgF.

⁴⁶ § 37 Abs 1 K-SHG 2021, LGBl 107/2020 idgF.

⁴⁷ § 37 Abs 1 iVm Abs 2 K-SHG 2021, LGBl 107/2020 idgF.

⁴⁸ § 25 Abs 3 Z 3 lit b FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 133/2022 iVm § 37 Abs 4 K-SHG 2021, LGBl 107/2020 idgF.

⁴⁹ § 25 Abs 2 Z 2 FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 133/2022.

⁵⁰ § 37 Abs 5 K-SHG 2021, LGBl 107/2020 idgF.

f. Niederösterreich

Das Bundesland Niederösterreich regelt die Sozialhilfe im NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz, im Folgenden NÖ SAG genannt.⁵¹

Die Kosten der Sozialhilfe hat zunächst das Land gem § 43 Abs 1 NÖ SAG zu tragen, wobei zu diesen Kosten der gesamte sich aus der Erfüllung der im NÖ SAG geregelten Aufgaben ergebende Aufwand zu zählen ist.⁵² Die Sozialhilfe Niederösterreich umfasst die Leistungen zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts, Leistungen zur Befriedung des Wohnbedarfs, Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung, Zusatzleistungen zur Vermeidung besonderer Härtefälle und die Übernahme der Bestattungskosten gem § 12 Abs 1 NÖ SAG.⁵³

Die Gemeinden, in welchen die hilfsbedürftigen Personen ihren Hauptwohnsitz haben, haben dem Land 50% des Aufwandes an Leistungen der Sozialhilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts und des Wohnbedarfs zu entrichten, wobei durch einen Aufenthalt in einer stationären Einrichtung keine Kostenbeitragspflicht begründet wird.⁵⁴

Daraus folgt, dass der Leistungsanteil der Gemeinden in Niederösterreich für die Kosten der Sozialhilfe 50% beträgt. Dieser Beitrag ist von der Landesregierung Niederösterreich auf die einzelnen Gemeinden nach Maßgabe ihrer Finanzkraft aufzuteilen. Die Finanzkraft einer niederösterreichischen Gemeinde wird aus dem für die Gemeinde im laufenden Jahr zu erwartenden Erträgen der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen und ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern und den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne Spielbankabgabe ermittelt (§ 44 Abs 4 NÖ SAG). Als Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Finanzkraft sind vorläufig geschätzte Beträge zugrunde zu legen. Dabei sind alle Umstände zu berücksichtigen, die für die Schätzung von Bedeutung sind wie zB Prognosen über künftige Entwicklung der Gemeindeertragsanteile, Erträge an ausschließlichen Gemeindeabgaben in den Vorjahren.⁵⁵ Die endgültige Abrechnung und Ermittlung der Finanzkraft hat auf Grund und nach Vorliegen der Rechnungsergebnisse der Gemeinden zu erfolgen.⁵⁶

⁵¹ NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (NÖ SAG), LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

⁵² § 43 NÖ SAG, LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

⁵³ § 12 Abs 1 NÖ SAG, LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

⁵⁴ § 44 Abs 1 NÖ SAG, LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

⁵⁵ § 44 Abs 4 NÖ SAG, LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

⁵⁶ § 44 Abs 5 Satz 3 NÖ SAG, LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

g. Burgenland

Das Bundesland Burgenland regelt die Sozialhilfe im Burgenländischen Sozialhilfegesetz 2000, im Folgenden Bgld. SHG 2000 genannt.⁵⁷

Dabei hat das Bundesland Burgenland als Träger der Sozialhilfe die Aufgaben nach dem Bgld. SHG 2000 zu besorgen.⁵⁸ Die Sozialhilfe umfasst im Burgenland die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, die Hilfe in besonderen Lebenslagen, sonstige Hilfe für behinderte Menschen, soziale Dienste und Hilfe für Kinder und Jugendliche.⁵⁹

Die Kosten der Sozialhilfe sind vom Land und von den Gemeinden gem § 56 Abs 1 Bgld. SHG 2000 zu tragen.⁶⁰ Zu den Kosten der Sozialhilfe zählt der gesamte sich aus der Besorgung der im Bgld. SHG 2000 geregelten Aufgaben ergebende Aufwand. Dazu zählen auch die Kosten, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften von der Sozialhilfe zu tragen sind und die Bundesmittel aufgrund des Entfalls des Pflegeregresses.⁶¹ Zudem hat das Burgenland die Kosten der Sozialhilfe, soweit diese nicht durch Ersatzleistungen nach dem 8. Abschnitt des Bgld. SHG 2000 oder durch sonstige für Zwecke der Sozialhilfe bestimmte Zuflüsse gedeckt sind, zu tragen.⁶²

Die Gemeinden haben dem Land Burgenland einen Beitrag von 50% der vom Land zu tragenden Kosten gem § 56 Abs 4 iVm Abs 3 Bgld. SHG 2000 zu leisten.⁶³ Der Kostenbeitrag der burgenländischen Gemeinden ist auf die einzelnen Gemeinden nach Maßgabe ihrer Steuerkraft aufzuteilen. Dabei wird die Steuerkraft aus dem Gesamtaufkommen an Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, der Grundsteuer, der Kommunalsteuer, der Lustbarkeitsabgabe und der Abgabe für das Halten von Tieren des dem Beitragsjahr zweitvorangegangenen Jahres ermittelt.⁶⁴

h. Vorarlberg

Das Bundesland Vorarlberg regelt die Sozialhilfe im Sozialleistungsgesetz, im Folgenden SLG genannt.⁶⁵

Das Land Vorarlberg ist dabei Träger der Sozialleistungen für hilfsbedürftige Personen und hat die Aufgaben nach dem SLG, soweit sie nicht ausdrücklich den Gemeinden oder dem

⁵⁷ Gesetz vom 4. November 1999 über die Regelung der Sozialhilfe (Burgenländisches Sozialhilfegesetz 2000 – Bgld. SHG 2000), LGBl 5/2000 idF LGBl 70/2022.

⁵⁸ § 51 Abs 1 Bgld. SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁵⁹ § 3 Abs 1 Bgld. SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁶⁰ § 56 Abs 1 Bgld. SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁶¹ § 56 Abs 2 Bgld. SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁶² § 56 Abs 3 Bgld. SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁶³ § 56 Abs 4 iVm Abs 3 Bgld. SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁶⁴ § 56 Abs 5 Bgld. SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁶⁵ Gesetz über Sozialleistungen für hilfsbedürftige Personen (Sozialleistungsgesetz – SLG), LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

Sozialfonds übertragen sind, gem § 50 SLG zu besorgen.⁶⁶ Die Sozialleistungen für hilfsbedürftige Personen umfassen in Vorarlberg Leistungen der Sozialhilfe, Leistungen der Grundversorgung und Leistungen bei Unterbringung in stationären Einrichtungen.⁶⁷

Hinsichtlich der gemeinschaftlichen Finanzierung der Kosten der Sozialleistungen wurde in Vorarlberg durch das Land und die Gemeinden sowie zur Steuerung der Entwicklung dieser Kosten ein Sozialfonds mit Rechtspersönlichkeit eingerichtet.⁶⁸ Der Sozialfonds erhält seine Mittel aus Beiträgen des Landes, Beiträgen der Gemeinden, Erträgen aus dem Fondsvermögen und sonstigen Einnahmen.⁶⁹

Daraus ergibt sich, dass das Land Vorarlberg jährlich einen Beitrag in Höhe von 60% und die Gemeinden einen Beitrag in Höhe von 40%, zu den vom Sozialfonds aufgrund seiner Aufgaben zu tragenden Kosten, die nicht durch andere Einnahmen gedeckt sind, gem § 61 Abs 1 SLG zu leisten haben.⁷⁰ Von diesen 40% ist gem § 61 Abs 2 SLG die Hälfte auf die einzelnen Gemeinden nach dem prozentualen Anteil aufzuteilen, den die einzelne Gemeinde an der Summe der von allen Gemeinden geleisteten Beiträge innerhalb des Zeitraums von zehn Jahren, der mit dem dem Beitragsjahr zweitvorangegangenen Jahr endet, durchschnittlich pro Jahr als Beitrag geleistet hat.⁷¹ Die andere Hälfte des Gemeindebeitrages ist auf die einzelnen Gemeinden nach deren Finanzkraft aufzuteilen.⁷² Die Finanzkraft ist, mit Ausnahme des Betrages der Grundsteuer von Steuergegenständen, unter Heranziehung der Beträge der Finanzierungsrechnung des dem Beitragsjahr zweitvorangegangenen Jahres zu berechnen. Der Betrag der Grundsteuer von Steuergegenständen ist hingegen auf Basis jener Grundsteuermessbeträge zu berechnen, welche am 1. Jänner des zweitvorangegangenen Jahres der Berechnung der Grundsteuer zugrunde zu legen waren.⁷³ Dafür sind die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach Abzug der Bedarfszuweisungen, jedoch vor Abzug der Landesumlage; 100% der Ertragsanteile an der Spielbankabgabe; Grundsteuer von Steuergegenständen gem § 1 Abs 2 GrStG 1955 unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500%; 100% des Aufkommens an Kommunalsteuer und die Beträge, welche die Gemeinde von anderen Gemeinden aufgrund von Betriebsansiedelungen oder -erweiterungen zum Ausgleich für dadurch erlangte Vorteile oder dadurch geschaffene Belastungen erhält, zusammenzuzählen gem § 61 Abs 3 SLG.⁷⁴

⁶⁶ § 50 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁶⁷ § 2 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁶⁸ § 57 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁶⁹ § 60 Abs 1 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁷⁰ § 61 Abs 1 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁷¹ § 61 Abs 2 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁷² § 61 Abs 3 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁷³ § 61 Abs 3 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁷⁴ § 61 Abs 3 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

III. Ergebnis

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass die Kostenbeiträge der Gemeinden hinsichtlich der Sozialhilfe in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet wurden. Daraus folgt, dass vereinfachend dargestellt, in Tirol eine bezirksweise Durchrechnung der Finanzkraft der jeweiligen politischen Bezirke vorgenommen wird, es aber keine Sozialhilfeverbände gibt. Die Berechnung der Finanzkraft definiert sich nach § 21 Abs 5 TMSG.⁷⁵ Diese bildet sich aus der Summe des Grundsteueraufkommens von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 360%, dem Grundsteueraufkommen an Grundstücken unter Berücksichtigung eines Hebesatzes von 360%, dem Aufkommen an Abgabenertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit Ausnahme des Vorausanteils nach § 12 Abs 6 FAG 2017 und mit Ausnahme des Nüchtigungsanteils nach § 12 Abs 8 FAG 2017 und der Hälfte des Vorausanteils nach § 12 Abs 6 FAG 2017 sowie der Hälfte des Nüchtigungsanteils nach § 12 Abs 8 FAG 2017.

In Salzburg wiederum wurden die Bezirksfürsorgeverbände bereits 1975 aufgelöst, die bezirksweise Berechnung aber trotzdem beibehalten. Die Berechnung erfolgt dabei, vereinfacht dargestellt, mit Ausnahme der Stadt Salzburg, nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gem § 10 Abs 8 FAG 2017.⁷⁶

In Kärnten wird der Kostenanteil der Gemeinden hingegen nach der gewichteten Volkszahl berechnet.

Niederösterreich zeichnet sich wiederum dadurch aus, dass der Leistungsanteil der Gemeinden nach der Finanzkraft der einzelnen Gemeinden aufzuteilen ist, wobei sich die Berechnung der Finanzkraft aus § 44 Abs 4 NÖ SAG ergibt.⁷⁷ Diese ergibt sich aus dem für die Gemeinde im laufenden Jahr zu erwartenden Erträgen der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen und ohne die Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern sowie aus den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ohne die Spielbankabgabe. Der Berechnung sind die vorläufig geschätzten Beträge zugrunde zu legen.

Im Burgenland ist der Kostenbeitrag der Gemeinden nach der Maßgabe der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden bestimmt. Die Berechnung der Steuerkraft ergibt sich dabei aus § 56 Abs 5 Satz 2 Bgld. SHG 2000.⁷⁸ Diese wird aus dem Gesamtaufkommen an Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, der Grundsteuer, der Kommunalsteuer, der

⁷⁵ § 21 Abs 5 TMSG, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

⁷⁶ § 10 Abs 8 FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 140/2021.

⁷⁷ § 44 Abs 4 NÖ SAG, LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

⁷⁸ § 56 Abs 5 Satz 2 Bgld SHG 2000, LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

Lustbarkeitsabgabe und der Abgabe für das Halten von Tieren des dem Beitragsjahr zweitvorangegangenen Jahres ermittelt.

In Vorarlberg ist ein eigener Sozialfonds eingerichtet. Wie in der Steiermark trägt das Land 60% der Kosten. 40% entfallen auf die Gemeinden. Die Hälfte des Beitrages der Gemeinden an den Sozialfonds ergibt sich aus jenem Betrag, welcher in den vergangenen zehn Jahren im Durchschnitt von der einzelnen Gemeinde geleistet wurde. Die andere Hälfte des Gemeindebeitrages ergibt sich aus der Finanzkraft der einzelnen Gemeinde. Die Berechnung der Finanzkraft erfolgt dabei nach Maßgabe des § 61 Abs 3 SLG.⁷⁹ Sie ergibt sich aus der Summe der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach Abzug der Bedarfszuweisungen, und vor Abzug der Landesumlage; 100% der Ertragsanteile an der Spielbankabgabe, der Grundsteuer von Steuergegenständen nach § 1 Abs 2 GrStG unter Zugrundelegung eines Hebesatzes von 500%; 100% des Kommunalsteueraufkommens, und den Beträgen, die einer Gemeinde von einer anderen Gemeinde auf Grund von Betriebsansiedlungen oder -erweiterungen zum Ausgleich für dadurch erlangte Vorteile oder dadurch geschaffene Belastungen erhält.⁸⁰

Gemeinsam ist den Kostentragungsregelungen aller Bundesländer, dass zumindest Teile der Sozialhilfeleistungen sowohl vom Land als auch von den Gemeinden finanziert werden. Ob sich die Beitragspflicht der Gemeinden nach den einschlägigen Sozialhilfe-Landesgesetzen auf § 3 Abs 2 F-VG oder aber auf § 2 F-VG (als abweichende Kostentragungsregel) gründet, kann im vorliegenden Zusammenhang unbeantwortet bleiben (zu den vergleichbaren finanzverfassungsrechtlichen Konsequenzen der einen und der anderen Zuordnung siehe später H.). In allen Fällen handelt es sich bei den von den Gemeinden zu leistenden Beiträgen um Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem jeweiligen Bundesland, die als finanzausgleichsrechtliche Regelungen finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben zu genügen haben.

⁷⁹ § 61 Abs 3 SLG, LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

⁸⁰ Werden solche Beträge von einer Gemeinde an eine andere geleistet, schmälern sie die Finanzkraft der leistenden Gemeinde. Sie sind bei der Berechnung ihres Kostenanteiles an der Sozialhilfe abzuziehen (§ 61 Abs 3 letzter Satz SLG).

E. Geplante Änderung in der Steiermark

Angesichts der Kritik des Rechnungshofes⁸¹ beabsichtigt das Land Steiermark die Auflösung der Sozialhilfeverbände und die Schaffung einer neuen Regelung für den auf die Gemeinden entfallenden Anteil an der Finanzierung der nicht gedeckten Kosten der Sozialhilfeleistungen (40%-Anteil). Das Land Steiermark plant, die bisher bezirksweise geltende Regelung dahingehend zu ändern, dass es zu einer landesweiten Durchrechnung aller Gemeinden einschließlich Graz kommt. Das Land Steiermark legt dabei die Annahme zu Grunde, dass eine landesweite Durchrechnung zu einer gerechteren Verteilung der mit der Finanzierung der Sozialhilfe verbundenen Lasten auf alle Gemeinden führt, zumal derzeit vor allem durch die zufällig örtliche Lage wirtschaftlich benachteiligte Gemeinden bei der bezirksweisen Berechnung einen überproportional höheren Anteil an diesen Kosten zu tragen hätten.

Der Umfang der Beitragspflicht der einzelnen Gemeinde soll nicht nach den in den einzelnen Gemeinden für die dort wohnhaften Sozialhilfeempfänger anfallenden Kosten (und davon 40%) bestimmt werden, sondern nach einem anderen Schlüssel.

In Betracht kommen dabei unter anderem folgende Aufteilungsmethoden:

1. Eine Aufteilung nach der Finanzkraft, die sich – wie bisher – aus den Ertragsanteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und dem Aufkommen der einzelnen Gemeinde an ausschließlichen Gemeindeabgaben abzüglich der Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen errechnet.
2. Eine Aufteilung nach der Finanzkraft, die die bestehende Definition der Finanzkraft um die Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach § 24 FAG 2017 und die Finanzzuweisungen an Gemeinden von mehr als 10.000 Einwohnern nach § 25 FAG 2017 erweitert.
3. Eine Aufteilung, die sich zu 50% aus der nach 2. errechneten Finanzkraft und zu 50% aus der Volkszahl ergibt.

Zu entscheiden ist schließlich, ob die Stadt Graz – wie bislang – sich nur an den Kosten beteiligen soll, die für Sozialhilfeempfänger in ihrem Gemeindegebiet angefallen sind, oder ob sie wie die übrigen steirischen Gemeinden nach denselben Maßstäben an den Gesamtkosten der Sozialhilfe in der Steiermark beteiligt werden soll.

⁸¹ *Rechnungshof*, Funktion und Aufgaben der Sozialhilfeverbände in der Steiermark – Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal. Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2022/14, Reihe Steiermark 2022/2, Pkt 13.2.

F. Wesen der Sozialhilfeumlage

I. Vorbemerkung

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die geplante Neuregelung, unter der es keine Sozialhilfeverbände mehr gibt. Im Folgenden wird daher auf die Besonderheit des derzeitigen SHG, nach dem die Sozialhilfeverbände zur Einhebung der Umlage ermächtigt sind, nicht eingegangen.⁸²

Um die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben abstecken zu können, bedarf es zunächst der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung der Sozialhilfeumlage. Dabei kann es sich entweder um eine Kostentragungsregel iSd § 2 F-VG (die von der rechtlichen oder tatsächlichen Kompetenzverteilung zwischen Land und Gemeinden auf dem Gebiet der Sozialhilfe abhängt), um eine Sonderform der Landesumlage nach § 3 Abs 2 F-VG oder aber um eine von § 2 F-VG abweichende Kostentragungsregel handeln. Unabhängig von der Zuordnung zu einer der drei finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen sind bei der Bemessung des Gemeindeanteils an der Sozialhilfeumlage § 4 F-VG und Art 7 B-VG zu beachten.

II. Sozialhilfeumlage als Sonderfall der Landesumlage nach § 3 Abs 2 F-VG?

Grundlage für die Kostenbeteiligungspflicht der Gemeinden könnte § 3 Abs 2 F-VG sein. Danach können die Länder durch Landesgesetz von den Gemeinden eine Umlage erheben.

Nach § 3 Abs 2 zweiter Satz F-VG kann der Bund ein Höchstausmaß der Landesumlage festsetzen. Davon hat der Bund in § 6 FAG 2017 Gebrauch gemacht. Danach darf die Landesumlage 7,66 % der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nicht übersteigen.⁸³ Mit der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 14. April 2008 über die Festsetzung der Höhe der Landesumlage nach dem Gesetz über die Landesumlage⁸⁴ wird die Landesumlage mit 7,66% der ungekürzten rechnungsmäßigen Ertragsanteile der Landeshauptstadt Graz und der übrigen Gemeinden der Steiermark an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben festgesetzt. Damit hat das Land Steiermark den durch das FAG 2017 festgesetzten Höchstbetrag der Landesumlage

⁸² Erwähnt sei nur, dass es für die finanzverfassungsrechtliche Beurteilung vorderhand keinen Unterschied macht, ob Sozialhilfeverbände „zwischengeschaltet“ sind oder nicht. Bei der Frage, ob die Kostenbeteiligung der Stadt Graz auf Basis der Gesamtkosten der Sozialhilfe oder nur auf Basis der in Graz angefallenen Kosten erfolgen soll, kann es jedoch einen Unterschied machen. Dem Gutachtensauftrag entsprechend wird jedoch nur auf die neue Konstellation (dh Sozialhilfe ohne Sozialhilfeverbände) eingegangen.

⁸³ § 3 Abs 2 zweiter Satz F-VG, BGBl 45/1948 idF BGBl I 51/2012; § 6 FAG 2017, BGBl I 116/2016 idF BGBl I 133/2022; *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 25. Lfg (2020) § 3 F-VG, 9 f.

⁸⁴ LGBl 67/2001 idF LGBl 28/2008.

ausgeschöpft. Die Sozialhilfeumlage kann daher nicht als Sonderform der Landesumlage nach § 3 Abs 2 F-VG qualifiziert werden.⁸⁵

III. Sozialhilfeumlage als Kostentragungsregel nach § 2 F-VG

Die Sozialhilfeumlage wäre als Kostentragungsregel iSd des § 2 F-VG zu qualifizieren, wenn die Sozialhilfe in jenen Bereichen, für die die Umlage erhoben wird, eine von der Gemeinde zu besorgende Aufgabe wäre. Das ist aber, wie vorne ausgeführt, nicht der Fall. Im vorliegenden Gutachten wird daher (siehe vorher E.) davon ausgegangen, dass die gegenständlichen Sozialhilfeleistungen Aufgaben darstellen, die vom Land zu besorgen sind.

IV. Sozialhilfeumlage als Kostenübertragung

Der Grundsatz der Selbstträgerschaft der Kosten gilt gem § 2 F-VG nur, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt.⁸⁶ § 2 F-VG hindert den zuständigen Gesetzgeber also nicht daran, Kosten von der die Aufgabe besorgenden Gebietskörperschaft auf andere Gebietskörperschaften abzuwälzen (sog Kostenabwälzung).⁸⁷ Außerdem ermächtigt § 2 F-VG den zuständigen Gesetzgeber, Regelungen über den Ersatz von Aufwendungen zu treffen, wenn der Aufwand für die Besorgung der Aufgabe einer Gebietskörperschaft zunächst von einer anderen Gebietskörperschaft vorfinanziert wurde. Gegenstand einer Kostentragungsregelung nach § 2 F-VG kann nicht nur sein, welche Gebietskörperschaft letztlich belastet ist, sondern auch wie diese Aufwendungen im Detail zu berechnen sind.⁸⁸

Die abweichenden Kostentragungsregelungen, dh Kostenabwälzungen, sind vergleichbar mit den verfassungsrechtlichen Grenzen, die bei der Ausgestaltung der Landesumlage iSd § 3 Abs 2 F-VG gezogen sind. Sie müssen im Einklang mit § 4 F-VG stehen und sind daher nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn die Beteiligung der betroffenen (anderen) Gebietskörperschaft sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach sachlich gerechtfertigt ist.⁸⁹

Bei der teilweisen Kostentragungspflicht der Gemeinden handelt es sich um eine Regelung, die von der allgemeinen Kostentragungsregel nach § 2 F-VG abweicht. Derartige Abweichungen sind nur nach Maßgabe der Bestimmungen des F-VG zulässig und müssen dem speziellen finanzverfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot (verankert in § 4 F-VG) entsprechen.⁹⁰ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass es für die (finanz-)verfassungsrechtliche Beurteilung keinen Unterschied macht, ob eine auf gesetzlicher Grundlage vorgesehene Kostentragung als mit der Aufgabenverantwortung einhergehende

⁸⁵ VfSlg 15.039/1997.

⁸⁶ VfSlg 15.039/1997.

⁸⁷ VfSlg 12.065/1989, 12.106/1989, 15.039/1997.

⁸⁸ VfSlg 14.079/1995, 15.039/1997.

⁸⁹ VfSlg 15.039/1997.

⁹⁰ So gerade zur Sozialhilfe VfSlg 9520/1982.

Ausgabenverantwortung iSd § 2 F-VG oder aber als von § 2 F-VG abweichende Kostentragungsregelung zu qualifizieren ist.⁹¹

G. (Finanz-)verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Sozialhilfeumlage

I. Vorbemerkung

Wie dargelegt hat grundsätzlich nach § 2 F-VG das Land für die aus der Sozialhilfe entstehenden Kosten aufzukommen.⁹² Wenn die Gemeinden zu 40% an diesen Kosten beteiligt werden sollen, wird eine Regelung geschaffen, die von der allgemeinen Kostentragungsregel nach § 2 F-VG abweicht. Abweichungen von § 2 F-VG sind nur nach Maßgabe der Bestimmungen des F-VG zulässig und müssen dem speziellen finanzverfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot (verankert in § 4 F-VG) entsprechen.⁹³ Dies gilt im Übrigen auch für Landesumlagen iSd § 3 Abs 2 F-VG.⁹⁴

Der vertikale Finanzausgleich zwischen dem Land Steiermark und den Gemeinden der Steiermark wird somit durch einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden ergänzt. Bei der Sozialhilfeumlage handelt es sich also um eine Zahlungsverpflichtung der Gemeinden an das Land, die als finanzausgleichsrechtliche Regelung die Gemeinden dazu verpflichtet, einen Beitrag zur Finanzierung der Sozialhilfe zu leisten.

Dass die Gemeinden an den Kosten der Sozialhilfe beteiligt werden, erscheint vor allem deshalb sachgerecht, weil die Sozialhilfe jenen (dem Grunde nach anspruchsberechtigten) Personen zu gewähren ist, die ihren Wohnsitz im jeweiligen Bundesland und damit auch in einer Gemeinde dieses Bundeslandes haben.

II. § 4 F-VG als Maßstab für die Ausgestaltung der Sozialhilfeumlage

Als finanzausgleichsrechtliche Regelung⁹⁵ ist die Sozialhilfeumlage – weil dem FAG 2017 und anderen finanzausgleichsrechtlichen Regelungen in Bundesmateriengesetzen diesbezüglich keine besonderen Einschränkungen zu entnehmen sind – im Einklang mit § 4 F-VG zu erlassen.

⁹¹ Vgl VfSlg 19.725/2012 zur Differenzierung zwischen der Stadt Wien und den übrigen Gemeinden hinsichtlich des Kostenersatzes für Aufgaben im Rahmen des Passwesens.

⁹² Zur Begründung, warum die Sozialhilfe besser durch das Land als durch die Gemeinden (im eigenen Wirkungsbereich) vollzogen werden kann s VfSlg 9420/1982.

⁹³ So gerade zur Sozialhilfe VfSlg 9520/1982.

⁹⁴ Aus der Rsp des VfGH ergibt sich, dass sowohl für Landesumlagen nach § 3 Abs 2 F-VG als auch für Kostentragungsregelungen nach § 2 F-VG der Maßstab des besonderen finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes (§ 4 F-VG) gilt (zB VfSlg 16.387/2001).

⁹⁵ Vgl VfSlg 9520/1982; VfSlg 11.064/1986; 15.432/1999.

Danach haben die in § 2 und § 3 F-VG vorgesehenen Regelungen (Kostentragung und Landesumlage) in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

Bei § 4 F-VG handelt es sich um eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes auf finanzausgleichsrechtlichem Gebiet.⁹⁶ Nach der stRsp des VfGH eröffnet § 4 F-VG dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum sowohl hinsichtlich der Ziele als auch hinsichtlich der zur Zielerreichung einzusetzenden Mittel.⁹⁷ Er verpflichtet zur Regelung des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden (sog Grundsatz der Lastenadäquanz oder finanzverfassungsrechtlicher Grundsatz der Leistungsfähigkeit).⁹⁸

§ 4 F-VG stellt nach der Rsp des VfGH auf die Maßnahmen nach § 2 und § 3 F-VG in ihrer Gesamtheit ab. Danach ist der Finanzausgleich so zu gestalten, dass im Großen und Ganzen im Endeffekt dem Recht auf bundesweite Gleichbehandlung entsprochen wird. Die gegen einzelne Instrumentarien des FAG gerichteten Bedenken können daher immer nur im Zusammenhalt mit allen anderen finanzausgleichsrechtlichen Regelungen verfassungsrechtlich beurteilt werden.⁹⁹ Wesentlich ist, dass die vorgesehenen Mittel nicht von vornherein zur Zielerreichung und zur Herstellung eines angemessenen Ausgleiches zwischen den divergierenden finanzpolitischen Interessen der Gebietskörperschaften ungeeignet sind oder sonst dem Gleichheitsgrundsatz widerstreiten.¹⁰⁰

Aus der Verpflichtung die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge sowie die Finanzausweisungen und Finanzausschüsse in Übereinstimmung mit den Lasten der öffentlichen Verwaltung zu regeln, ergibt sich nicht, dass jede überdurchschnittliche finanzielle Last, die eine einzelne Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden trifft, schon zu einer (ausdrücklichen) Berücksichtigung im Finanzausgleichsgesetz zwingen würde. Wenn aber bestimmte Gemeinden oder bestimmte Gruppen von Gemeinden auf Grund der positiven Rechtsordnung mit besonderen Aufgaben betraut sind (oder als solche definierbar sind) und sich deshalb von anderen Gemeinden bzw Gruppen von Gemeinden typischerweise durch eine höhere Kostenbelastung unterscheiden, hat der Finanzausgleichsgesetzgeber gem § 4 F-VG für diese Gemeinden oder Gruppen von Gemeinden eine Regelung zu treffen.¹⁰¹

⁹⁶ VfSlg 9520/1982; VfSlg 10.633/1985; VfSlg 12.505/1990.

⁹⁷ VfSlg 9520/1982; VfSlg 9.280/1981; VfSlg 12.832/1991; VfSlg 14.168/1995.

⁹⁸ VfSlg 10.633/1985.

⁹⁹ ZB VfSlg 12.832/1991.

¹⁰⁰ VfSlg 8457/1978, 9280/1981, 12.505/1990.

¹⁰¹ VfSlg 19.725/2012, 10.633/1985.

Jedenfalls verfassungswidrig wären Leistungspflichten, durch die die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften überschritten werden.¹⁰² Davon ist etwa dann auszugehen, wenn Kostenverteilungsregelungen die Finanzkraft einer Gemeinde derart überfordern, dass dadurch die einzelne Gemeinde in ihrem Bestand gefährdet würde.¹⁰³

III. Allgemeine Beurteilungsmaßstäbe nach § 4 F-VG

a. Vorbemerkung

Um die Frage beantworten zu können, welche der drei eingangs zur Diskussion gestellten Varianten die höchste Wahrscheinlichkeit auf Verfassungskonformität mit sich bringt, ist angesichts des weiten Gestaltungsspielraumes, der dem Gesetzgeber eingeräumt ist, zunächst festzuhalten, dass grundsätzlich jede Aufteilungsmethode sachgerecht ist, die sachlich begründbar, mit anderen Worten, rational nachvollziehbar ist. Mit dem VfGH ist daher jeder Verteilungsmaßstab sachgerecht, der in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung erfolgt und darauf Bedacht nimmt, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.¹⁰⁴ Ein solcher Verteilungsmaßstab entspricht § 4 F-VG, der vom VfGH als Konkretisierung des Gleichheitssatzes und als Ausdruck des Sachlichkeitsgebotes für den Bereich des Finanzausgleichs einzustufen ist.¹⁰⁵

Die Sozialhilfeumlage kann einerseits mit einer (zweckgebundenen) Steuer verglichen werden, und andererseits mit der Aufteilung des Ertragsanteils der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Gemeinden in die umgekehrte Richtung.¹⁰⁶

b. Sozialhilfeumlage als eine Art „Steuer“

Mit einer Steuer kann die Sozialhilfeumlage insofern verglichen werden, als den Gemeinden eine Leistungsverpflichtung zur Bedeckung eines Finanzbedarfes des Landes auferlegt wird, ohne dass sie als Preis für eine konkrete Leistung des Landes an eine konkrete Gemeinde konzipiert wird. Die geplante Sozialhilfeumlage soll nämlich in allen Varianten die dem Land anfallenden Kosten für die Sozialhilfe, dh den Finanzierungsbedarf des Landes für die Sozialhilfe, nicht nach Maßgabe der in der einzelnen Gemeinde anfallenden Kosten, sondern

¹⁰² VfSlg 9520/1985.

¹⁰³ VfSlg 9520/1985.

¹⁰⁴ VfSlg 17.646/2005.

¹⁰⁵ VfSlg 9280/1981, 10.633/1985, 12.505/1990, 14.262/1995, 15.039/1997, 16.849/2003, 17.646/2005.

¹⁰⁶ Die Parallele zur Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften hat bereits *Ruppe* gezogen (s *Ruppe* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 3 F-VG Rz 9).

nach einem anderen Schlüssel auf die einzelnen Gemeinden verteilen.¹⁰⁷ Es geht also darum einen Finanzbedarf des Landes durch Beitragsleistungen der Gemeinden teilweise abzudecken, ohne den Finanzbedarf nach den in den einzelnen Gemeinden (als Teil des Landesgebietes) entstehenden Kosten aufzuteilen. Ähnliches gilt bei Steuern: Steuern sollen den Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft abdecken, ohne als Entgelt für eine spezifische Leistung der Gebietskörperschaft gegenüber dem Steuerpflichtigen konzipiert zu sein. Der Finanzbedarf der Gebietskörperschaft wird vielmehr als ein im öffentlichen Interesse gelegener Bedarf gesehen, an dem der einzelne Steuerpflichtige nach anderen Kriterien beteiligt wird als in einem klassischen Marktmechanismus.

Zieht man den Vergleich zur Steuer, so zeigt sich, dass sich bei der Regelung der Sozialhilfeumlage dieselben Fragen stellen wie bei der Regelung einer Steuer: Wie ist ein Finanzierungsbedarf und damit eine Zahlungsverpflichtung sachgerecht auf die in Betracht kommenden Zahlungsverpflichtigen aufzuteilen? Was ist also eine taugliche Grundlage für die Bemessung der Zahlungsverpflichtung?

Die Verteilung der Abgabenbelastung auf die Abgabepflichtigen richtet sich entweder nach dem Äquivalenzprinzip oder nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip.¹⁰⁸ Beim Äquivalenzprinzip richtet sich die Höhe der Abgabenbelastung, vereinfacht gesagt, nach der Höhe der auf Ebene des Abgabengläubigers für die Leistung an den Abgabenschuldner entstandenen Kosten. Beim Leistungsfähigkeitsprinzip richtet sie sich ungeachtet der durch den einzelnen Abgabepflichtigen beim Abgabengläubiger verursachten Kosten nach der Leistungsfähigkeit des einzelnen Abgabepflichtigen.¹⁰⁹ Das Leistungsfähigkeitsprinzip geht davon aus, dass Abgabepflichtige mit einer höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ausgedrückt in verfügbarem Einkommen oder Vermögen, einen (überproportional) höheren Beitrag zur Finanzierung der Staatsaufgaben tragen können.¹¹⁰ Dem Leistungsfähigkeitsprinzip liegt auch der Gedanke zugrunde, dass zur Finanzierung der Staatsaufgaben und damit der Staatsausgaben als Aufgabe der Gemeinschaft jeder nach Maßgabe seiner individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beizutragen hat. Ein am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiertes Steuersystem setzt also die Überzeugung voraus, dass die Leistungen des Staates der Gemeinschaft und damit dem einzelnen ungeachtet ihrer individuellen Fähigkeit, für die einzelne Staatsleistung ein angemessenes Entgelt zu entrichten, zur Verfügung stehen sollen. Einem an der individuellen Leistungsfähigkeit orientierten Steuersystem wohnt also ein Solidaritätsgedanke inne.¹¹¹

¹⁰⁷ Für Graz gilt nach der derzeitigen Rechtslage etwas anderes. Darauf ist an späterer Stelle einzugehen.

¹⁰⁸ *Ehrke-Rabel/Anderwald*, Rechtfertigung von Abgaben (Teil 2), ÖStZ 2022, 515 (518ff); *Ruppe*, Verfassungsrechtliche Schranken der Gesetzgebung im Steuerrecht, in Österreichische Juristenkommission, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat (1998) 125 ff.

¹⁰⁹ Dazu jüngst *Ehrke-Rabel/Anderwald*, Rechtfertigung von Abgaben (Teil 2), ÖStZ 2022, 515 (517ff).

¹¹⁰ ZB *Kirchmayr*, in *Doralt/Ruppe*, Steuerrecht I (2019).

¹¹¹ *Ehrke-Rabel/Anderwald*, Rechtfertigung von Abgaben (Teil 2), ÖStZ 2022, 515 (518f).

Betrachtet man die im Rahmen der Sozialhilfeumlage von den Gemeinden an das Land Steiermark zu entrichtenden Geldleistungen als funktional einer Steuer vergleichbar, sind diese nach der derzeitigen Rechtslage mit Ausnahme der Beiträge der Stadt Graz am Leistungsfähigkeits- und nicht am Äquivalenzprinzip orientiert. Die Aufteilung des „Gemeindeanteils“ am Sozialhilfeaufwand insgesamt erfolgt nicht nach Maßgabe der Anzahl der in einer Gemeinde wohnhaften Sozialhilfeempfänger, sondern nach Maßgabe ihrer – unterschiedlich definierten – Finanzkraft. Die Finanzkraft ist ein Maßstab, der konzeptionell mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vergleichbar ist. So wird gewährleistet, dass finanzkräftigere Gemeinden, unabhängig von den auf ihre Gemeindeglieder entfallenden tatsächlichen Sozialhilfeausgaben, verhältnismäßig höhere Beitragsanteile zu tragen haben als finanzschwächere Gemeinden. Festzuhalten ist allerdings, dass die Finanzkraft nur einer der Indikatoren für die finanzielle Leistungskraft einer Gemeinde ist. Daraus ergibt sich, dass auch andere und/oder zusätzlich andere Indikatoren für die Bestimmung der Leistungsfähigkeit herangezogen werden können, aber nicht müssen.¹¹²

Für die Stadt Graz sieht die derzeit geltende Rechtslage hingegen eine Kostenbeteiligung nach dem Äquivalenzprinzip vor: Die Stadt Graz hat sich, da sie nicht in einen gemeindeübergreifenden Sozialhilfeverband integriert ist, zu 40% nur an den für in der Stadt Graz wohnhafte Bürger:innen entstehenden Kosten der Sozialhilfe zu beteiligen. Auf die Finanzkraft kommt es daher bei der Stadt Graz nicht an. Unter H./IV. wird darauf einzugehen sein, ob dieser Verteilungsmaßstab in der geplanten (neuen) Konstellation zulässig, geboten oder auch unzulässig ist. Im Folgenden soll zunächst auf die Verteilung nach Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten eingegangen werden.

c. Gleichmäßige Lastenverteilung nach § 4 F-VG

Immer dann, wenn Zahlungspflichten (seien es Abgaben von Bürgern an den Staat oder Zahlungsverpflichtungen der Gebietskörperschaften an eine andere Gebietskörperschaft) nicht als Umlegung von Kosten auf den Verursacher dieser Kosten, dh nicht nach dem Äquivalenzprinzip, auf die in Betracht kommenden Zahlungspflichtigen aufgeteilt werden, bedarf es eines Maßstabes, der eine gerechte Verteilung zwischen den betroffenen Zahlungsverpflichteten bewirkt. Als ein solcher gerechter Verteilungsmaßstab wird die Leistungsfähigkeit qualifiziert.

Bei einer konkreten Zahlungsverpflichtung stellt sich die Frage, worin sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ausdrückt. So ist es bei der Einkommensteuer die Höhe des Einkommens, dh jener Betrag, der dem Steuerpflichtigen nach Abzug sämtlicher Aufwendungen für die Erzielung des Einkommens und die Erhaltung der Einkunftsquelle sowie gewisser subjektiver

¹¹² VfSlg 11.577/1987; 12.505/1990.

Belastungen, die der Gesetzgeber für berücksichtigungswürdig hält, verbleibt.¹¹³ Bei der Umsatzsteuer wird allein der Umstand, dass Einkommen für den Konsum aufgewendet werden kann, als Indikator für die Leistungsfähigkeit gesehen.¹¹⁴ Dies lässt erkennen, dass auch bei der Ausgestaltung von Steuern unterschiedliche Parameter als Indikatoren für die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen herangezogen werden können. Ob diese den verfassungsrechtlichen Vorgaben (insb dem allgemeinen Gleichheitssatz) entsprechen, hängt von der konkreten Abgabe, ihrer Zielsetzung und dem Belastungsgrund ab.

Im vorliegenden Zusammenhang gilt es zu ergründen, welche Größen als sachgerechter Parameter und damit als Bemessungsgrundlage für die Beteiligung der Gemeinden am Sozialhilfefaufwand der Länder in Betracht kommen.

Im Zusammenhang mit einer an der Finanzkraft der Gemeinden, und damit an Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten orientierten Aufteilung der Sozialhilfeumlage hat der VfGH in seiner Entscheidung VfSlg 9520/1985 jene finanziellen Aufwendungen, zu denen die Gemeinden nach dem in Frage stehenden Sozialhilfegesetz beizutragen hatten, ohne Zweifel als sachlich gerechtfertigten Leistungen dienend qualifiziert. Er hielt es außerdem für sachgerecht, die Kosten nicht jener Gemeinde aufzuerlegen, in der sich der Hilfsbedürftige gerade aufhielt. Im Hinblick auf den Standard der im Rahmen der in Frage stehenden Sozialhilfe vorgesehenen Leistungen, welche ungeachtet des Aufenthaltsortes in gleicher Weise erbracht wurden, hielt er eine andere Kostentragungsregel als eine Anknüpfung an den Wohnsitz für geradezu geboten:

„Es ist nun, wenn zumindest ein Teil der Gesamtkosten von den Gemeinden getragen werden soll (was nicht unvertretbar ist), durchaus sinnvoll, die Lasten nach dem Aufwand im politischen Bezirk und innerhalb des Bezirkes nach der Finanzkraft der Gemeinden (im Sinne des einschlägigen SHG) zu verteilen.“¹¹⁵

In diesem Erkenntnis betont der VfGH, dass der Tiroler Landesgesetzgeber mit der strittigen Regelung seinen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum nicht überschritten hat, dass damit aber gleichzeitig nicht ausgedrückt würde, dass die getroffenen Regelungen die einzig sachlich in Betracht kommenden oder die zweckmäßigsten sind.¹¹⁶ Im Erkenntnis VfSlg 15.039/1997 zu einer Kostenabwälzung durch das Land Oberösterreich zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs hat der VfGH die Anknüpfung an die Zahl der Einwohner, der Einpendler und der Auspendler sowie der Halte pro Jahr und deren Gewichtung sowie die Anknüpfung an der Finanzkraft der einzelnen Gemeinde als eine sachgerechte Verteilung der Finanzierungslast auf die einzelne Gemeinde gesehen.

¹¹³ Ehrke-Rabel, elements Steuerrecht³ (2019).

¹¹⁴ Ehrke-Rabel, in Doralt/Ruppe, Steuerrecht II⁸ (2019) Tz 201.

¹¹⁵ VfSlg 9520/1985.

¹¹⁶ VfSlg 9520/1985.

Aus der Rsp des VfGH¹¹⁷ ergibt sich auch, dass kein Verfassungsgebot besteht, die Sozialhilfeumlage nach Maßgabe der Finanzkraft oder gar nach Maßgabe eines bestimmten Finanzkraftbegriffes zu erheben.¹¹⁸ Der VfGH hält im Zusammenhang mit einer Landesumlage nach § 3 Abs 2 F-VG (für die dieselben verfassungsrechtlichen Maßstäbe gelten wie für Kostenabwälzungen nach § 2 F-VG) sogar ausdrücklich fest, dass der Landesgesetzgeber durch § 4 F-VG *„keineswegs verhalten ist, die Aufteilung der Landesumlage nach einem bestimmten Maßstab bzw Finanzkraftbegriff des Finanzausgleichsgesetzes vorzunehmen. Er ist auch nicht verhalten, für alle Sachbereiche, in denen die Umlage eines Finanzbedarfes auf die Gemeinden zu erfolgen hat, denselben Verteilungsschlüssel anzuwenden. Er ist aber auch nicht verpflichtet, die Anwendung eines Verteilungsschlüssels nur deswegen zu unterlassen, weil er (auch) im Finanzausgleichsgesetz in einem anderen Zusammenhang verwendet wird.“*¹¹⁹ Sofern die Finanzkraft als Maßstab gewählt wird, darf der Landesgesetzgeber dies zB auch bloß an Hand des Aufkommens an Kommunal- und Grundsteuer bestimmen. Es ist aber auch zulässig, die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mitzuberücksichtigen.¹²⁰ Der VfGH erkennt an, dass unterschiedliche Maßstäbe im Verhältnis der Gemeinden untereinander zu unterschiedlichen Verteilungseffekten führen können. Wenn der Schlüssel an sich aber sachlich ist, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.¹²¹

Sachgerecht ist ein Maßstab, der in einem Sachzusammenhang mit den Aufwendungen steht, an denen sich die Gebietskörperschaften beteiligen sollen und der die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinden so berücksichtigt, dass eine willkürliche Benachteiligung oder Bevorzugung einer Gemeinde gegenüber den übrigen Gemeinden vermieden wird.¹²² Der gewählte Maßstab darf also nicht zu sachlich nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlungen zwischen den verpflichteten Gebietskörperschaften führen.

Die Judikatur des VfGH zur Beteiligung von Gebietskörperschaften an Kosten einer anderen Gebietskörperschaft ist durchaus mit der Judikatur des VfGH zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Erschaffung von Steuern vergleichbar.¹²³ So wie es keinen einen Leistungsfähigkeitsbegriff gibt, gibt es auch keinen einen Finanzkraftbegriff. Und so wie nicht ausschließlich der Grundsatz der Leistungsfähigkeit Maßstab für die Sachgerechtigkeit einer Steuer ist, ist auch die Finanzkraft nicht der einzig mögliche Maßstab für die Sachgerechtigkeit einer finanzausgleichsrechtlichen Zahlungsverpflichtung. Der jeweilige Maßstab und damit

¹¹⁷ VfSlg 17.646/2005.

¹¹⁸ *Ruppe in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 6.

¹¹⁹ VfSlg 17.646/2005.

¹²⁰ *Ruppe in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 6; VfSlg 17.646/2005.

¹²¹ VfSlg 17.646/2005.

¹²² VfSlg 14.262/1995; 19.861/2014.

¹²³ Vgl dazu *Ehrke-Rabel/Anderwald*, ÖStZ 2022/330.

auch seine Sachgerechtigkeit iSd § 4 F-VG müssen immer im Lichte ihres Zusammenhanges in Bezug auf die geregelte Materie beurteilt werden.¹²⁴

Auch bei Kostenüberwälzungen ist dem Gesetzgeber also ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt.¹²⁵ Er ist insbesondere in seinen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen frei. Entscheidet sich also der Gesetzgeber für eine Überwälzungsregel, die die Verteilung der Kosten zwischen den Gebietskörperschaften nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip vorsieht, so hat er damit eine sozial- und finanzpolitische Entscheidung getroffen, die der VfGH dem Grunde nach nicht zu überprüfen berechtigt ist.¹²⁶ Der Gestaltungsspielraum verbietet allerdings, dass eine Regel „exzessiv“ ist.¹²⁷ Was genau unter Exzess zu verstehen ist, erläutert der VfGH nicht. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass ein Kostenbeitrag – ähnlich wie bei Steuern – dann als exzessiv zu qualifizieren ist, wenn er so hoch ist, dass er eine Gebietskörperschaft in ihrer Gebarung erdrosselt.¹²⁸

IV. Zwischenergebnis

Aus der Rsp des VfGH zu den Anforderungen an sachgerechte Kostenabwälzungen iSd § 2 F-VG ergibt sich – ähnlich wie hinsichtlich der Anforderungen an neu erschaffene Steuern –, dass dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Kostenabwälzungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie zwischen den zur Zahlung verpflichteten Gebietskörperschaften keine Ungleichbehandlungen schaffen. Werden die Kosten nicht nach ihrem Anfall in der einzelnen Gemeinde umgelegt, bedarf es anderer sachgerechter Kriterien.

Zulässig ist bei Kostenabwälzungen – wie auch bei Steuern – die Höhe der Beitragspflicht von Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten abhängig zu machen. Als Indikatoren für die Leistungsfähigkeit kommen verschiedene Parameter in Betracht, in deren Auswahl der Gesetzgeber wiederum insoweit frei ist, als er jegliche Parameter wählen darf, die in einem vernünftigen Sachzusammenhang zur betreffenden Materie stehen und die zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften rational begründbare (sachlich gerechtfertigte) Differenzierungen schaffen. Ob dabei eine Vielzahl verschiedener Indikatoren oder auch nur ein Indikator herangezogen wird, also ob die Leistungsfähigkeit sehr „feinteilig“ oder eher vergrößernd ermittelt wird, scheint im finanzausgleichsrechtlichen Kontext im gesetzgeberischen Ermessen zu stehen. Die wesentlichen Grenzen dieses Gestaltungsspielraumes bilden einerseits das Sachlichkeitsgebot und andererseits das

¹²⁴ So VfSlg 10.069/1984; noch ausführlicher VfSlg 10.068/1984.

¹²⁵ ZB VfSlg 15.432/1999; VfGH 26.9.2014, B 1504/2013 ua.

¹²⁶ VfGH 26.9.2014, B 1504/2013 ua.

¹²⁷ VfSlg 5862/1968, 7864/1976, 8142/1977, 9583/1982, 9641/1983, 10.478/1985, 10.602/1985; 12.667/1991; VfGH 26.9.2014, B 1504/2013 ua.

¹²⁸ Zu den Steuern VfSlg 9750/1983, 18.183/2007. – Vgl a *Ehrke-Rabel*, in Doralt/Ruppe, Steuerrecht II⁸ (2019) Tz 69.

Exzessverbot. Eine Belastung mit Kosten, die eine Gebietskörperschaft in ihrer Leistungsfähigkeit erdrosseln würde, ist verfassungswidrig.

H. Finanzverfassungsrechtliche Beurteilung der in der Steiermark geplanten Änderungen

I. Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Darlegungen sind die vom Land Steiermark in Erwägung gezogenen Varianten der Neuordnung der Finanzierung der Sozialhilfe zu beurteilen. Einbezogen werden die folgenden Alternativen:

Variante 1: Eine Aufteilung nach der Finanzkraft, die sich – wie bisher aus den Ertragsanteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und dem Aufkommen der einzelnen Gemeinde an ausschließlichen Gemeindeabgaben abzüglich der Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen errechnet.

Variante 2: Eine Aufteilung nach der Finanzkraft, die die bestehende Definition der Finanzkraft um die Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach § 24 FAG 2017 und die Finanzzuweisungen an Gemeinden von mehr als 10.000 Einwohnern nach § 25 FAG 2017 erweitert.

Variante 3: Eine Aufteilung, die sich zu 50% aus der nach Variante 2 errechneten Finanzkraft und zu 50% aus der Volkszahl ergibt, wobei die Wirkung der Volkszahl eine Senkung der Beitragspflichten von bevölkerungsstarken Gemeinden im Verhältnis zu den Varianten 1 und 3 nach sich zieht.

Zu entscheiden ist schließlich, ob sich die Stadt Graz – wie bislang – nur an den Kosten beteiligen soll, die für Sozialhilfeempfänger in ihrem Gemeindegebiet angefallen sind, oder ob sie – wie die übrigen steirischen Gemeinden – nach demselben Maßstab an den Gesamtkosten der Sozialhilfeleistungen in der Steiermark (inklusive der Kosten der Stadt Graz) beteiligt werden soll.

Allen Alternativen ist gemeinsam, dass die Aufteilung des Kostenanteils der Gemeinden auf die einzelnen Gemeinden nicht nach Maßgabe der für die einzelnen in einer Gemeinde wohnhaften Sozialhilfeempfänger angefallenen Kosten erfolgen soll. Die Verteilung zwischen den Gemeinden ist an einem Maßstab orientiert, der auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinden abzielt. Die Unterschiede in den Varianten ergeben sich aus den Parametern, die als für die Leistungsfähigkeit ausschlaggebend erachtet werden.

Vergleicht man die Sozialhilfeumlage in ihrer geplanten Ausgestaltung mit einer am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Steuer, so bietet sich ein Vergleich mit der

Einkommensteuer an. Die Einkommensteuer knüpft an den Gewinn an. Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist jener Betrag, der dem Steuerpflichtigen nach Abzug von Aufwendungen zum Erwerb von Einkünften und zur Erhaltung der Einkunftsquelle verbleiben.

II. Variante 1: Aufteilung nach der Finanzkraft wie bisher

Wird der Gemeindeanteil in Zukunft nach dem Finanzkraftbegriff des bisherigen SHG errechnet, so werden lediglich die Ertragsanteile (im Folgenden kurz: Ertragsanteile) ohne Bedarfszuweisungen und das Aufkommen aus ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne Benützungsgebühren für gemeindeeigene Einrichtungen einbezogen. Wenn die Bemessungsgrundlage der Sozialhilfeumlage mit jener der Einkommensteuer verglichen wird, ergibt sich folgendes: Die Nicht-Berücksichtigung der Erträge aus den Benützungsgebühren für Gemeindeeinrichtungen ist sachlich gerechtfertigt und sogar geboten: Die Benützungsgebühren für Gemeindeeinrichtungen sind Entgelte für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen, die nach dem Äquivalenzprinzip zu kalkulieren sind und grundsätzlich nur im jeweiligen Gebührenhaushalt verwendet werden dürfen.¹²⁹ Sie stehen der Gemeinde nicht im allgemeinen Haushalt zur Verfügung und können damit auch nicht für die Beteiligung an anderen Aufwendungen herangezogen werden. Die Ertragsanteile und das Aufkommen aus den ausschließlichen Gemeindeabgaben stehen den Gemeinden hingegen im allgemeinen Haushalt zur Verfügung. Sie sind in der Tat mit dem Gewinn eines Unternehmers vergleichbar und damit Ausdruck der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.

Nach der Rsp des VfGH ist für die Bewertung der finanzausgleichsrechtlichen Regelungen immer der gesamte Finanzausgleich berücksichtigen. Es stellt sich also die Frage, ob das reine Anknüpfen an die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und an das Aufkommen aus ausschließlichen Gemeindeabgaben abzüglich Benützungsgebühren für Gemeindeeinrichtungen im Vergleich zwischen den Gemeinden tatsächlich als sachgerechter Aufteilungsmaßstab anzusehen ist. Fraglich ist insb, ob die Finanzzuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 nicht auch in die Ermittlung der Finanzkraft einzubeziehen sind. Dies hängt von der Funktion dieser Finanzzuweisungen ab. Dienen die Finanzzuweisungen einer Feinverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und gleichen sie Schwächen aus, die sich aus der Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach §§ 10 und 11 FAG 2017 ergeben, so kann die Nichteinbeziehung in die Berechnung der Sozialhilfeumlage zu einer unsachlichen Differenzierung zwischen den Gemeinden führen, die gegen § 4 F-VG und Art 7 B-VG verstößt, wenn die Unterschiede zwischen der einen und der anderen Variante spürbar sind.

¹²⁹ Zu den Benützungsgebühren für Gemeindeeinrichtungen und dem Äquivalenzprinzip vgl *Ehrke-Rabel*, in *Doralt/Ruppe*, Steuerrecht II⁸ (2019) Tz 1206.

III. Variante 2: Aufteilung nach der Finanzkraft einschließlich der Mittel nach § 24 und § 25 FAG 2017

In einem anderen Verständnis der Finanzkraft werden die Finanzzuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 den in Variante 1 genannten Parametern für die Ermittlung der Finanzkraft hinzugerechnet.

§ 24 FAG 2017 sieht Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder und die Gemeinden zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung insb in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales vor. Jener Teil der Mittel, der den Gemeinden zugewiesen wird, wird zum Teil für einen Strukturfonds bereitgestellt, der auf die Gemeinden nach bestimmten im Gesetz näher definierten Parametern verteilt wird. Gerade der Strukturfonds kommt, so die EB zur RV, vor allem Gemeinden, die von Bevölkerungsabwanderung betroffen sind und finanzschwachen Gemeinden, zugute.¹³⁰ Zweck der Zuweisungen nach § 24 FAG 2017 ist damit ausdrücklich die Stärkung der Finanzkraft genau jener Gemeinden, die aus der Beteiligung an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und aus ihrem eigenen Abgabenaufkommen ihren Finanzbedarf gerade in den Bereichen Gesundheit und Soziales nicht decken können. Diese Mittel erhöhen daher die Leistungsfähigkeit und damit die Finanzkraft der Gemeinden und werden in einem Sachzusammenhang mit der Sozialhilfe gewährt. Die Einbeziehung sowohl der Strukturfondsmittel nach § 24 Z 1 FAG 2017 als auch der übrigen Mittel nach § 24 Z 2 FAG 2017 in die Neuberechnung der Sozialhilfeumlage wäre damit sachgerecht.

Bei den Zuweisungen nach § 25 FAG 2017 handelt es sich um verschiedene Arten der Bedarfszuweisungen, die, so die EB zur RV, die Finanzkraft der Gemeinden stärken sollen.¹³¹

Sowohl § 24 FAG 2017 als auch § 25 FAG 2017 scheinen damit auch eine „Fein“-Umschichtung von Finanzmitteln auf die Gemeinden zu bewirken, die im Rahmen der Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nicht erzielt werden konnte. Sie verändern ohne Zweifel die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden. Werden sie in die Bemessungsgrundlage für die Sozialhilfeumlage einbezogen, stellen sie im Verhältnis zur Variante 1 den genaueren Verteilungsmaßstab dar.

Ob die Nicht-Einbeziehung der Finanzzuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 zu einer verfassungswidrigen Differenzierung führen würde, muss hier mangels Kenntnis der Verschiebungen, die sich durch die Berücksichtigung der Zuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 in der Finanzkraft ergeben, unbeantwortet bleiben. Festgehalten werden kann jedoch, dass die Einbeziehung der Finanzzuweisungen die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde besser abbildet als die bloße Berücksichtigung der Ertragsanteile an den

¹³⁰ EB RV 1332 BlgNR 25. GP, 9.

¹³¹ EB RV 1332 BlgNR 25. GP 9.

gemeinschaftlichen Bundesabgaben und des Aufkommens an den eigenen ausschließlichen Gemeindeabgaben (abzüglich Benützungsgebühren für Gemeindeeinrichtungen).

IV. Variante 3: Aufteilung nach der Finanzkraft neu und der Volkszahl

Variante 3 würde für die Bemessung des einzelnen Gemeindeanteils an den Kosten der Sozialhilfe zu 50% auf die Finanzkraft (berechnet nach Variante 2) und zu 50% auf die Volkszahl abstellen. Insgesamt würden bevölkerungsstarke Gemeinden eine verhältnismäßig geringere Sozialhilfeumlage zu entrichten haben als bei Berechnung der Finanzkraft nach den Maßstäben der unter III. beschriebenen Variante 2.

Für die Beurteilung, ob die Einbeziehung der Volkszahl in die Ermittlung der Höhe der Sozialhilfeumlage für die einzelne Gemeinde in dem beschriebenen Sinn als sachgerecht iSd § 4 F-VG zu erachten ist, ist zunächst die Funktion der Volkszahl bei der Verteilung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Erinnerung zu rufen: Ihrer Berücksichtigung liegt der Gedanke zugrunde, dass sich der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft grundsätzlich maßgeblich nach der Zahl der Einwohner einer Gebietskörperschaft richtet. Je höher die Volkszahl desto höher also die Ertragsanteile einer Gebietskörperschaft an einem Steueraufkommen. Je höher die Einwohnerzahl, desto höher sind daher die Ertragsanteile der betroffenen Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Die Berücksichtigung der Volkszahl bei der Ermittlung dieser Ertragsanteile erhöht daher die Finanzkraft der Gemeinden.

Wird die Volkszahl auch bei der Ermittlung des Gemeindeanteils an den Kosten der Sozialhilfe berücksichtigt, verringert sich der Kostenbeitrag der bevölkerungsstarken Gemeinden zu Lasten der bevölkerungsschwächeren Gemeinden, obwohl die bevölkerungsstarken Gemeinden gerade wegen ihrer Bevölkerungszahl mit mehr Mitteln aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ausgestattet wurden. Bedenkt man schließlich, dass die Zahl der Sozialhilfeleistungsempfänger in einer Gemeinde mit der Zahl der Einwohner positiv korreliert, ist ein Sachzusammenhang zwischen der Höhe des Gemeindeanteils an den Sozialhilfeleistungen des Landes und der Wohnbevölkerung in einer Gemeinde zu erkennen. Damit scheint es gerechtfertigt bei Gemeinden mit höherer Volkszahl auch höhere Kostenbeiträgen an den Gesamtkosten der Sozialhilfe einzuheben.

Die erwogene Einbeziehung der Volkszahl in die Berechnung der Sozialhilfeumlage würde aber die bevölkerungsstarken Gemeinden im Verhältnis zu den bevölkerungsschwächeren Gemeinden besserstellen. Dies wäre eine im Lichte des § 4 F-VG und des Art 7 B-VG unsachliche Besserstellung der bevölkerungsstarken im Verhältnis zu den bevölkerungsschwachen Gemeinden. Die entlastende Berücksichtigung der Volkszahl bei der Berechnung der Sozialhilfeumlage stünde gerade in einem gegenläufigen Sachzusammenhang

zu den Aufwendungen für die Sozialhilfe und der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinden und könnte so als willkürliche Bevorzugung der Gemeinden mit hoher Bevölkerungszahl gesehen werden.¹³²

V. Einbeziehung der Stadt Graz?

a. Vorbemerkung

Nach der bisherigen Rechtslage musste die Stadt Graz als einzige Stadt mit eigenem Statut ihren Beitrag zu den Kosten der Sozialhilfe nur in Bezug auf jene Kosten leisten, die für Sozialhilfeempfänger mit Wohnsitz in der Stadt Graz anfielen. Dies wurde oben als dem Äquivalenzprinzip angenäherte Anknüpfung bezeichnet.

Die Sozialhilfeverbände sollen nach der Empfehlung des Rechnungshofes vor allem aus Gründen der Effizienz abgeschafft werden. Als Folge soll die Verrechnung der Sozialhilfe für die gesamte Steiermark beim Land gebündelt werden. Darüber hinaus wird von Landesseite eine landesweite statt einer bezirkweisen Durchrechnung der Kostenbeteiligung an den Sozialhilfeleistungen angestrebt, der die Annahme einer gerechten Verteilung dieser Lasten auf alle Gemeinden zugrunde liegt. Bei der bezirkweisen Berechnung hätten vor allem durch die zufällige örtliche Lage wirtschaftlich benachteiligte Gemeinden einen überproportional höheren Anteil an diesen Kosten zu tragen.

b. Städte mit eigenem Statut sind auch Gemeinden

Die bisherigen Regelungen des SHG¹³³ erwähnen die Stadt Graz als Stadt mit eigenem Statut gesondert. Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 wurde § 3 Abs 2 F-VG dahingehend geändert, dass Städte mit eigenem Statut nicht mehr eigens erwähnt werden, zumal sie ebenfalls Gemeinden gem Art 116 Abs 3 B-VG sind.¹³⁴ Städte mit eigenem Statut sind daher grundsätzlich Gemeinden wie alle anderen Gemeinden auch. Vor diesem Hintergrund erscheint es schwer zu rechtfertigen, warum der Stadt Graz bei Abschaffung der Sozialhilfeverbände eine völlig andere, nämlich vom Solidaritätsgedanken losgelöste, Kostenbeteiligung auferlegt werden soll als den übrigen steirischen Gemeinden.

Die Einbeziehung der Stadt Graz in die landesweite Kostenbeteiligungsregel an den Sozialhilfeleistungen ist verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. In seiner Entscheidung zum Tiroler Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 1999 hat der VfGH in Bezug auf die Stadtgemeinde Innsbruck ausdrücklich festgehalten, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht gehalten ist, der Stadtgemeinde, die gleichzeitig auch politischer Bezirk ist, eine Sonderbehandlung im

¹³² Vgl VfSlg 19.861/2014; VfSlg 14.262/1995.

¹³³ Siehe dazu zB § 17 ff SHG.

¹³⁴ EriRV 1618 BlgNR 24. GP 23 (zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012); *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 25. Lfg (2020) § 3 F-VG, 5 f.

Hinblick auf die Beitragspflicht nach dem TSHG zuzuerkennen.¹³⁵ Damit hat der VfGH nicht ausgesprochen, dass eine Sonderbehandlung unzulässig wäre. Im hier gegebenen Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Einbeziehung der Stadt Graz in die Kostentragungsregeln, die für alle übrigen Gemeinden gilt, dem der Finanzierung der Sozialhilfe und der Organisation der Sozialhilfe zugrundeliegenden Solidaritätsgedanken Rechnung trägt. Die Nicht-Einbeziehung der Stadt Graz vermittelt der Stadt Graz eine Sonderstellung, die – anders als nach der bisherigen Rechtslage – durch die Organisation der Sozialhilfe nicht gerechtfertigt werden kann. Sie bedürfte einer anderen Rechtfertigung, die sich nicht auf die Qualifikation als Statutarstadt beschränken kann.

Was allerdings bei Einbeziehung der Stadt Graz in das neue Finanzierungsregime bei der Ermittlung der Finanzkraft zu beachten ist, sind die Besonderheiten von Städten mit eigenem Statut. Städte mit eigenem Statut haben als Bezirksverwaltungsbehörden Aufgaben im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung und der Landesverwaltung zu erfüllen. Durch die Systematik des Finanzausgleichs (zB abgestufter Bevölkerungsschlüssel, Vorausanteile oder bestimmte Finanzaufweisungen für größere Städte) werden diese Aufgaben bzw Mehraufwendungen als Ballungsraum eigens abgegolten.

So hat der VfGH nicht verkannt, dass eine Landeshauptstadt als Ballungszentrum naturgemäß Anziehungspunkt auch für Personen aus dem ganzen Land ist, darunter auch für solche, die für den Bezug von Leistungen der Sozialhilfe in Betracht kommen. Dem steht allerdings auch die – im Verhältnis zu ländlichen Gemeinden oder zu Bezirksstädten – besondere Finanzkraft einer so charakterisierten Stadt gegenüber. Es liegt dennoch, so der VfGH, grundsätzlich im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers, ob, auf welche Weise und in welchem Ausmaß er diese besonderen Umstände bei der Gestaltung des Finanzausgleichs berücksichtigt.¹³⁶ Dabei ist der Gesetzgeber jedoch an Sachlichkeitserwägungen gebunden. So hat der VfGH etwa Städte mit eigenem Statut ohne Bundespolizeidirektion gegenüber sonstigen Städten mit eigenem Statut verschieden qualifiziert, weil diese die besonderen Kosten der Polizeiverwaltung zu tragen haben, was dann auch im Rahmen des Finanzausgleichs zu berücksichtigen war.¹³⁷

Entscheidet sich der steirische Landesgesetzgeber für die Eingliederung der Stadt Graz in das Umlageregime wird zur Wahrung der Sachlichkeit empfohlen, die Aufwendungen der Stadt Graz für die Tätigkeit als Bezirksverwaltungsbehörde bei der Ermittlung ihrer Finanzkraft in Abzug zu bringen, da die nach der Systematik des FAG dafür geleisteten Bundesmittel den aus dieser Tätigkeit entstehenden Mehraufwand der Städte mit eigenem Statut abdecken. Diese Mittel stehen daher gerade nicht für die Erfüllung nicht-spezifischer Gemeindeaufgaben zur

¹³⁵ VfSlg 15.432/1999.

¹³⁶ VfSlg 15.432/1999.

¹³⁷ VfSlg 10.633/1985, 19.725/2012.

Verfügung. Vergleicht man die Ermittlung der Finanzkraft mit der Gewinnermittlung in der Einkommensteuer (weil der Gewinn – wie die Finanzkraft – als tauglicher Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu sehen ist), dann erhöhen jene Abgeltungen, welche Städte mit eigenem Statut für ihre besonderen Verwaltungsaufgaben erhalten, gerade nicht deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Verhältnis zu Gemeinden, die diese Aufgaben nicht zu tragen haben, weil ihnen besondere Kosten gegenüber stehen.

Sollten die Abgeltungen, die die Stadt Graz für ihre besonderen Verwaltungsaufgaben erhält, nur mit unverhältnismäßigem Aufwand exakt ermittelbar sein, könnte die Berechnung der Finanzkraft mit Hilfe eines pauschalen (geschätzten) Abzuges dieser besonderen Aufwendungen erfolgen. Gerade dann, wenn die exakte zahlenmäßige Ermittlung von für eine Zahlungspflicht relevante Parameter nicht möglich ist, ist es dem Gesetzgeber erlaubt, von Durchschnittsbetrachtungen auszugehen.¹³⁸ Verwaltungsökonomische Überlegungen rechtfertigen es, einfache und leicht handhabbare Regelungen zu treffen.¹³⁹ Der für die Durchschnittsbetrachtung (Pauschalierung) gewählte Maßstab muss die tatsächlichen Verhältnisse vergrößernd, aber nachvollziehbar darstellen.¹⁴⁰ Zu beachten ist gerade bei der Festlegung von pauschalen Abzugsbeträgen, dass ihre Höhe entsprechend der realen Durchschnittsbelastung der Statutarstädte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der mittelbaren Bundesverwaltung und der Landesverwaltung festgelegt wird. Die Grenze des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums liegt dort, wo die festgelegte Zahlungspflicht die Leistungsfähigkeit der betroffenen Gemeinde exzessiv beeinträchtigen würde (zum Exzessverbot s oben unter G.III.c).

VI. Zwischenergebnis

Die Ermittlung der Kostenbeteiligung der einzelnen Gemeinde nach der Finanzkraft ist dem Grunde nach sachgerecht.

Es wird empfohlen, die Zuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 einzubeziehen, da so die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden besser abgebildet wird. Die Zuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 justieren Vergrößerungen nach, die sich aus den Verteilungsschlüsseln der gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach §§ 9ff FAG 2017 ergeben, sodass ihre Nicht-Berücksichtigung ein unvollständiges Bild der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden vermittelt. Hinzu kommt, dass gerade die Zuweisungen nach § 24 FAG 2017 dem Bereich Soziales dienen.

Eine Einbeziehung der Volkszahl in die Berechnung der Kostenbeiträge wird nicht in der vorgeschlagenen Form empfohlen. Sie würde die Beiträge der bevölkerungsstarken

¹³⁸ ZB VfSlg 8827/1980, 11.616/1988, 13.659/1993, 19.636/2014.

¹³⁹ ZB VfSlg 8827/1980, 11.616/1988, 13.659/1993, 19.636/2014.

¹⁴⁰ Zu den Grenzen von Pauschalierungen s mwN *Ehrke-Rabel*, in Doralt/Ruppe, Steuerrecht II⁸ (2019) Tz 61.

Gemeinden im Verhältnis zu den bevölkerungsarmen Gemeinden verringern, obwohl die Volkszahl bei der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben für die bevölkerungsstarken Gemeinden ein höheres Aufkommen generiert. Hinzu kommt, dass in den bevölkerungsstarken Gemeinden tendenziell mehr Sozialhilfeempfänger:innen wohnhaft sein dürften, sodass eine Reduktion der Beitragspflichten auf Basis der Volkszahl dem der angestrebten Neuordnung der Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Sozialhilfe innewohnenden Solidaritätsgedanken widersprechen würde.

Es sprechen gute Gründe dafür, die Stadt Graz bei der Regelung der Kostentragung dem Grunde nach gleich zu behandeln wie die übrigen Gemeinden. Empfohlen wird aber, bei der Ermittlung des Kostenbeitrages den Aufwand, der sich aus der mittelbaren Bundesverwaltung und anderen besonderen (Landes-)Verwaltungsaufgaben ergibt, in Abzug zu bringen.

I. Bedeutung einer paktierten Lösung

Seit den 1990er Jahren geht der VfGH davon aus, dass ein sachgerechtes System des Finanzausgleichs schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraussetzt, welche durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist.¹⁴¹ In diesem Zusammenhang hält der VfGH entsprechende Beratungen zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften¹⁴² vor Erlassung eines Finanzausgleichsgesetzes für unabdingbar.¹⁴³ Diese Rechtsprechung hat sich zunächst zum Finanzausgleichsgesetz entwickelt und wurde dann vom VfGH auch in Bezug auf Regelungen fortgesetzt, die zwar außerhalb des FAG getroffen wurden, inhaltlich aber dem Finanzausgleich zuzurechnen waren.¹⁴⁴ Der VfGH begründet seine Rechtsprechung zur Bedeutung des Finanzausgleichspaktums damit, dass eine isolierte Sachlichkeitsprüfung einzelner Normen bei einem komplexen Regelungsgefüge, wie es der Finanzausgleich darstellt, nicht in Betracht kommt. Die Normen würden nämlich einen Interessenausgleich zum Ausdruck bringen und daher nur als Einheit beurteilt werden können. Wenn ein solcher Regelungskomplex auf Verhandlungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften beruht, dann habe er insgesamt die Vermutung der Richtigkeitsgewähr auch unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes für sich. Ein Verstoß der einzelnen Teilregelungen gegen § 4 F-VG könne dann nur unter ganz besonderen Voraussetzungen vorliegen.¹⁴⁵ Auch wenn die Regelungen über die Finanzierung der Sozialhilfe als Regelungen des Finanzausgleichs zu bezeichnen sind, konnten und können sie nicht im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen berücksichtigt werden.

Fraglich ist, ob im vorliegenden Fall Verhandlungen - außerhalb des regulären Finanzausgleichs – geboten sind: Der VfGH hat in der Entscheidung VfSlg 15.039/1997 in einer Kostenabwälzung durch das Land Oberösterreich an die Gemeinden zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs dem Grunde nach keine verfassungsrechtlichen Bedenken gehegt, obwohl nach den Finanzausgleichsverhandlungen die Erhöhung des Länderanteils am Mineralölsteueraufkommen der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs dienen sollte. Die Unbedenklichkeit wurde durch den Umstand bestärkt, dass auch über die Kostenabwälzung Verhandlungen zwischen dem Land Oberösterreich und dem Städte- und dem Gemeindebund als Repräsentanten der Gemeinden geführt worden waren.¹⁴⁶

Daraus ergibt sich jedenfalls, dass die Führung von Verhandlungen mit den Gemeinden bzw ihren Interessenvertretungen vor Verabschiedung der neuen Kostentragungsregelung von Vorteil ist. Eine unmittelbare Verpflichtung ist der Rechtsprechung nicht zu entnehmen. Dies

¹⁴¹ ZB VfSlg 12.505/1990; 12.784/1991; 15.039/1997.

¹⁴² Der VfGH hält unter Verweis auf Art 115 Abs 3 B-VG fest, dass die Gemeinden durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund zu vertreten sind.

¹⁴³ VfSlg 12.505/1990.

¹⁴⁴ VfSlg 15.039/1997.

¹⁴⁵ VfSlg 15.039/1997.

¹⁴⁶ VfSlg 15.039/1997.

gilt vor allem auch deshalb, weil es sich bei der Sozialhilfeumlage nicht um eine Geldleistungsverpflichtung handelt, die in den allgemeinen Länderhaushalt überführt wird, sondern um eine zweckgebundene Beteiligung an einem Aufwand, der in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den Bürger:innen mit Wohnsitz in den geldleistungsverpflichteten Gemeinden steht.

Nach der Rsp des VfGH haben paktierte finanzausgleichsrechtliche Regelungen die Vermutung der Rechtmäßigkeit für sich.¹⁴⁷ Ein den § 4 F-VG verletzender Fehler des Gesetzgebers liegt demnach bei Vorliegen eines Paktums nur dann vor, wenn einzelne 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.¹⁴⁸ Wird auf Grund von verfehlten Prämissen eine Gebietskörperschaft gröblich benachteiligt, verstößt eine finanzausgleichsrechtliche Regelung auch bei Vorliegen eines Paktums gegen § 4 F-VG.¹⁴⁹

Die alleinige Tatsache, dass Verhandlungen nicht stattgefunden oder im Einzelfall nicht zu einem akkordierten Ergebnis geführt haben, bedeuten daher nicht automatisch, dass es sich jedenfalls um eine unsachlich anzusehende Regelung handelt. Einer solchen Regelung kommt schlicht die Vermutung der sachlichen Richtigkeit nicht zu, sodass eine isolierte Sachlichkeitsprüfung der Einzelregelung vorzunehmen ist.¹⁵⁰ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass wenn bei einer Regelung keine Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Sachlichkeit bestehen, auch nicht zu untersuchen ist, ob es zu einer Verletzung der finanzausgleichsrechtlichen Paktierungspflicht gekommen ist.¹⁵¹

Der VfGH geht zudem davon aus, dass die „Paktierung“ des Finanzausgleichs¹⁵² für einen bestimmten künftigen Zeitraum zur Folge haben kann, dass einseitige Änderungen dieses Finanzausgleichs während der Laufzeit das Gesamtsystem einerseits schwerwiegend stören und andererseits in Widerspruch zu § 4 F-VG geraten können.¹⁵³

Diesbezüglich führt der VfGH in seinen Erkenntnissen VfSlg 12.505/1990 und VfSlg 15.039/1997 dazu folgendes aus:

¹⁴⁷ VfSlg 12.505/1990; VfSlg 14.168/1995; VfSlg 16.457/2002.

¹⁴⁸ VfSlg 12.505/1990; VfSlg 14.168/1995; VfSlg 16.457/2002.

¹⁴⁹ VfSlg 19.861/2014, unter Verweis auf VfSlg 12.505/1990, 12.784/1991, 12.832/1991, 14.262/1995, 15.681/1999.

¹⁵⁰ VfSlg 15.681/1999; *Kofler in Kneihs/Lienbacher* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 25. Lfg (2020) § 4 F-VG, 8; *Ruppe in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 8 f.

¹⁵¹ VfSlg 17.646/2005; *Ruppe in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 8.

¹⁵² Dies gilt uE auch für eine Paktierung des SHG.

¹⁵³ VfSlg 12.505/1990; VfSlg 15.681/1999.

„Kommt eine Änderung des Finanzausgleiches¹⁵⁴ überraschend und ist sie einschneidend, so kann sie für eine (Gruppe von) Gebietskörperschaft(en) mit einem derart gravierenden finanziellen Verlust verbunden sein, daß die Neuregelung ihrerseits dem Gebot des § 4 F-VG widerspricht. Beispielsweise gehen etwa Zuweisungsbeträge, die eine Gemeinde (oder die eine Gruppe von Gemeinden) durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes gewinnt, den anderen Gemeinden oder aber dem Bund oder den Ländern verloren; so bewirkt eine Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für eine Gruppe von Gemeinden (große) Vorteile, für die andere[n] [Gemeinden] aber (große) Nachteile. Jede Änderung des Finanzausgleiches bringt demnach – ist sie gravierend – für jene Gebietskörperschaften, zu deren Nachteil sie geht, bedeutende finanzielle Schwierigkeiten mit sich, die den nach § 4 F-VG anzustrebenden Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben empfindlich stören.“¹⁵⁵

Die Folgen der Neuregelung sind in allen Varianten – wie die Balkendiagramme im Anhang zeigen – für einzelne Gemeinden einschneidend. Es ist daher davon auszugehen, dass der VfGH im Fall einer Klage gegen die Neuregelung strengere Prüfmaßstäbe ansetzt, wenn ein Paktum nicht erzielt wurde.

Nach der Rsp des VfGH wird daher in der Regel, wenn eine bestimmte finanzausgleichsrechtliche Regelung nicht (mehr) sachgerecht ist, nur eine schrittweise Änderung § 4 F-VG entsprechen, weil die finanzielle Gebarung der Gemeinden und auch der anderen Gebietskörperschaften zumindest mittelfristig auf ein bestimmtes erwartetes Aufkommen abgestimmt ist.¹⁵⁶

Hier könnte ein bestimmter Übergangszeitraum mit einer stufenweisen Änderung bis zur Vollenwendung der neuen Regelung zu einer sachlichen Absicherung beitragen. Angesichts der Empfehlung des Rechnungshofes und der schon länger währenden Diskussion über die Neuordnung der Sozialhilfe könnte aber auch argumentiert werden, dass die hier geplanten Änderungen nicht überraschend kommen, sodass von einer Verhandlungspflicht nicht ausgegangen werden kann.

*Ruppe*¹⁵⁷ leitet aus der Judikatur¹⁵⁸ ab, dass ein Finanzausgleichspartner aus der Zustimmungsverweigerung zum Ergebnis von Finanzausgleichsverhandlungen unter Berücksichtigung von § 4 F-VG nur dann Rechte ableiten kann, sofern er diese Zustimmung aus Gründen verweigert, welche mit dem Gegenstand der konkreten Verhandlungen oder mit dem Finanzausgleich überhaupt in einem direkten Zusammenhang stehen. Zudem geht

¹⁵⁴ Dies gilt uE auch für das SHG.

¹⁵⁵ VfSlg 12.505/1990; VfSlg 15.039/1997.

¹⁵⁶ VfSlg 12.505/1990; VfSlg 8871/1980; VfGH 3.10.1988, B887/85; *Smekal/Theurl* (Hg.), Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften, Wien 1990, 241.

¹⁵⁷ *Ruppe* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 11.

¹⁵⁸ VfSlg 14.262/1995.

*Ruppe*¹⁵⁹ davon aus, „dass dann, wenn der Grund für die Verweigerung der Zustimmung zum Finanzausgleichspaktum¹⁶⁰ oder zu Vereinbarungen über Abänderungen dieses Paktums mit dem Gegenstand dieser Verhandlungen nicht oder nur in entfernten Zusammenhang steht, sich aus einer solchen Weigerung kein Indiz für die Unsachlichkeit des Verhandlungsergebnisses gewinnen lässt, geschweige denn, dass dieses Verhandlungsergebnis sozusagen automatisch verfassungswidrig würde“.¹⁶¹

J. Sonstige Empfehlungen

Um ein mögliches Risiko einer Klagsdurchdringung bei der Neuregelung der Sozialhilfeumlage zu minimieren, empfiehlt es sich, das von *Ruppe*¹⁶² ausgearbeitete Prüfschema für das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot des § 4 F-VG zu beachten. Seiner und unserer Ansicht nach führt die Judikatur des VfGH nämlich zu folgendem Prüfschema:¹⁶³

Schritt 1a: Es ist zunächst zu untersuchen, ob die strittige Norm Teil des insgesamt im Einvernehmen zustande gekommenen Finanzausgleichspakts ist bzw ob, sofern es sich um Einzelregelungen handelt, im Vorfeld ein Einvernehmen zwischen den Finanzausgleichspartnern hergestellt worden war. Sofern dies zutrifft, spricht die Vermutung für die Unbedenklichkeit und somit sachliche Richtigkeit der Norm.

Schritt 1b: Dasselbe gilt, wenn es zwar nicht zu einer förmlichen Zustimmung gekommen ist, diese aber lediglich aus Gründen verweigert worden ist, die mit der Sache nichts zu tun haben.

Schritt 2: Die Vermutung der Unbedenklichkeit kann jedoch entkräftet werden:

Schritt 2a: Folgt man den Formulierungen der älteren Judikatur, so wäre (nur) zu untersuchen, ob ein qualifizierter Fehler des Landesgesetzgebers etwa deswegen vorliegt, weil die Partner der Verhandlungen von völlig verfehlten Prämissen ausgingen oder die artikulierte Interessenlage eines Partners geradezu willkürlich missachtet oder ignoriert wurde. Dies kann auch zutreffen, wenn einzelne Gebietskörperschaften gezielt benachteiligt oder bevorzugt wurden.

Schritt 2b: Jüngere Erkenntnisse deuten in die Richtung, dass der VfGH überhaupt von einer Widerlegbarkeit der Vermutung ausgeht.

¹⁵⁹ *Ruppe* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 11.

¹⁶⁰ Dies gilt uE auch für die Änderung der Sozialhilfeumlage im SHG.

¹⁶¹ *Ruppe* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 11.

¹⁶² *Ruppe*, Das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot in der Judikatur des VfGH, RFG 2014, 6.

¹⁶³ *Ruppe*, Das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot in der Judikatur des VfGH, RFG 2014, 6.

Schritt 3: Der Umstand, dass es am Einvernehmen fehlt, wird aus der Sicht des VfGH auch nicht *per se* als Indiz für die Unsachlichkeit der Regelung gewertet. Die Versagung der Zustimmung begründet daher keine Vermutung der Verfassungswidrigkeit. Dies ist für *Ruppe*¹⁶⁴ insofern plausibel, weil eine Vermutung der Unsachlichkeit nur im Einzelfall auf die konkreten Umstände der Zustimmungsverweigerung und den Inhalt der Regelung gegründet werden könnte.

¹⁶⁴ *Ruppe*, Das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot in der Judikatur des VfGH, RFG 2014, 6.

K. Executive Summary

Die Sozialhilfe wird seit dem Jahr 2019 durch ein Sozialhilfe-Grundsatzgesetz bundesrechtlich „eingehegt“. Das Gesetz über die Sozialhilfe (Steiermärkisches Sozialhilfegesetz, kurz: SHG) stellt das Ausführungsgesetz für die Sozialhilfe in der Steiermark dar.¹⁶⁵ Das Land Steiermark erbringt, zusätzlich zu den Sozialhilfeleistungen nach dem SHG, andere Sozialhilfeleistungen nach diversen Materiengesetzen. Diesbezüglich gelten die nachführenden Überlegungen grundsätzlich auch für die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten für andere Sozialhilfeleistungen als jenen des SHG, wobei sich das vorliegende Gutachten auftragsgemäß auf die Finanzierung von Sozialhilfeleistungen¹⁶⁶, für welche die Kosten zu 60% vom Land Steiermark und zu 40% von den Gemeinden im Wege einer Sozialhilfeumlage zu tragen sind, beschränkt.

Die Kostenbeiträge der Gemeinden hinsichtlich der Sozialhilfe werden im Vergleich zu den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet. Gemeinsam ist den Kostentragungsregelungen aller Bundesländer, dass zumindest Teile der Sozialhilfeleistungen sowohl vom Land als auch von den Gemeinden finanziert werden. In allen Fällen handelt es sich bei den von den Gemeinden zu leistenden Beiträgen daher um Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem jeweiligen Bundesland, die als finanzausgleichsrechtliche Regelungen finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben zu genügen haben.

Das Land Steiermark hat grundsätzlich aufgrund des nach § 2 F-VG verankerten Konnexitätsgrundsatzes für die aus der Sozialhilfe entstehenden Kosten aufzukommen.¹⁶⁷ Wenn die Gemeinden zu 40% an diesen Kosten beteiligt werden sollen, wird eine Regelung geschaffen, die von der allgemeinen Kostentragungsregel nach § 2 F-VG abweicht. Abweichungen von § 2 F-VG sind nur nach Maßgabe der Bestimmungen des F-VG zulässig und müssen dem speziellen finanzverfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot (verankert in § 4 F-VG) entsprechen.¹⁶⁸ Dies gilt im Übrigen auch für Landesumlagen iSd § 3 Abs 2 F-VG.¹⁶⁹ Der vertikale Finanzausgleich zwischen dem Land Steiermark und den Gemeinden der Steiermark wird somit durch einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden ergänzt.

¹⁶⁵ SHG, LGBl 29/1998 idF LGBl 1/2022.

¹⁶⁶ Dazu zählt im Wesentlichen der Aufwand für die Gewährung sowie die Erträge aus der Gewährung von Sozial- und Pflegeleistungen nach dem Steiermärkischen SHG, dem Steiermärkischen Behindertengesetz, dem Steiermärkischen Sozialunterstützungsgesetz, dem Steiermärkischen Kinder- und Jugendhilfegesetz sowie dem Steiermärkischen Gewaltschutzeinrichtungsgesetz.

¹⁶⁷ Zur Begründung, warum die Sozialhilfe besser durch das Land als durch die Gemeinden (im eigenen Wirkungsbereich) vollzogen werden kann s VfSlg 9420/1982.

¹⁶⁸ So gerade zur Sozialhilfe VfSlg 9520/1982.

¹⁶⁹ Aus der Rsp des VfGH ergibt sich, dass sowohl für Landesumlagen nach § 3 Abs 2 F-VG als auch für Kostentragungsregelungen nach § 2 F-VG der Maßstab des besonderen finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes (§ 4 F-VG) gilt (zB VfSlg 16.387/2001).

Bei § 4 F-VG handelt es sich um eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes auf finanzausgleichsrechtlichem Gebiet.¹⁷⁰ Nach der stRsp des VfGH eröffnet § 4 F-VG dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum sowohl hinsichtlich der Ziele als auch hinsichtlich der zur Zielerreichung einzusetzenden Mittel.¹⁷¹ Er verpflichtet zur Regelung des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden (sog Grundsatz der Lastenadäquanz und der Leistungsfähigkeit).¹⁷²

Jedenfalls verfassungswidrig wären Leistungspflichten, durch die die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften überschritten werden.¹⁷³ Davon ist etwa dann auszugehen, wenn Kostenverteilungsregelungen die Finanzkraft einer Gemeinde derart überfordern, dass dadurch die einzelne Gemeinde in ihrem Bestand gefährdet würde.¹⁷⁴

Aus der Rsp des VfGH zu den Anforderungen an sachgerechte Kostenabwälzungen iSd § 2 F-VG ergibt sich – ähnlich wie hinsichtlich der Anforderungen an neu erschaffene Steuern – dass dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Kostenabwälzungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie zwischen den zur Zahlung verpflichteten Gebietskörperschaften keine Ungleichbehandlungen schaffen. Werden die Kosten nicht nach ihrem Anfall in der einzelnen Gemeinde umgelegt, bedarf es anderer sachgerechter Kriterien. Zulässig ist bei Kostenabwälzungen – wie auch bei Steuern – die Höhe der Beitragspflicht von Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten abhängig zu machen. Als Indikatoren für die Leistungsfähigkeit kommen verschiedene Parameter in Betracht, in deren Auswahl der Gesetzgeber wiederum insoweit frei ist, als er jegliche Parameter wählen darf, die in einem vernünftigen Sachzusammenhang zur betreffenden Materie stehen und die zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften rational begründbare (sachlich gerechtfertigte) Differenzierungen schaffen. Ob dabei eine Vielzahl verschiedener Indikatoren oder auch nur ein Indikator herangezogen wird, also ob die Leistungsfähigkeit sehr „feinteilig“ oder eher vergrößernd ermittelt wird, scheint im finanzausgleichsrechtlichen Kontext im gesetzgeberischen Ermessen zu stehen. Die wesentlichen Grenzen dieses Gestaltungsspielraumes bilden einerseits das Sachlichkeitsgebot und andererseits das Exzessverbot. Eine Belastung mit Kosten, die eine Gebietskörperschaft in ihrer Leistungsfähigkeit erdrosseln würde, ist verfassungswidrig.

¹⁷⁰ VfSlg 9520/1982; VfSlg 10.633/1985; VfSlg 12.505/1990.

¹⁷¹ VfSlg 9520/1982; VfSlg 9.280/1981; VfSlg 12.832/1991; VfSlg 14.168/1995.

¹⁷² VfSlg 10.633/1985.

¹⁷³ VfSlg 9520/1985.

¹⁷⁴ VfSlg 9520/1985.

Daraus folgend kommen für eine Neuregelung der Sozialhilfeumlage unter anderem folgende Aufteilungsmethoden in Betracht:

1. Eine Aufteilung nach der Finanzkraft, die sich – wie bisher – aus den Ertragsanteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und dem Aufkommen der einzelnen Gemeinde an ausschließlichen Gemeindeabgaben abzüglich der Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen errechnet.
2. Eine Aufteilung nach der Finanzkraft, die die bestehende Definition der Finanzkraft um die Zuweisungen aus dem Strukturfonds nach § 24 FAG 2017 und die Finanzzuweisungen an Gemeinden von mehr als 10.000 Einwohnern nach § 25 FAG 2017 erweitert.
3. Eine Aufteilung, die sich zu 50% aus der nach 2. errechneten Finanzkraft und zu 50% aus der Volkszahl ergibt.

Wird der Gemeindeanteil in Zukunft nach dem Finanzkraftbegriff des bisherigen SHG errechnet (Variante 1), so werden lediglich die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (im Folgenden kurz: Ertragsanteile) ohne Bedarfszuweisungen und das Aufkommen aus ausschließlichen Bundesabgaben ohne Benützungsgebühren für gemeindeeigene Einrichtungen einbezogen. Nach der Rsp des VfGH ist bei finanzausgleichsrechtlichen Regelungen immer der gesamte Finanzausgleich einzubeziehen. Es stellt sich also die Frage, ob das reine Anknüpfen an die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und das Aufkommen aus ausschließlichen Gemeindeabgaben abzüglich Benützungsgebühren für Gemeindeeinrichtungen im Vergleich zwischen den Gemeinden tatsächlich als sachgerechter Aufteilungsmaßstab anzusehen ist. Fraglich ist insb, ob die Finanzzuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 nicht auch in die Ermittlung der Finanzkraft einzubeziehen sind. Dies hängt von der Funktion dieser Finanzzuweisungen ab. Dienen die Finanzzuweisungen einer Feinverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und gleichen sie Schwächen aus, die sich aus der Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach §§ 10 und 11 FAG 2017 ergeben, so kann die Nichteinbeziehung in die Berechnung der Sozialhilfeumlage zu einer unsachlichen Differenzierung zwischen den Gemeinden führen, die gegen § 4 F-VG und Art 7 B-VG verstoßen kann.

Daher wird empfohlen, die Zuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 (Variante 2) einzubeziehen, da so die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden besser abgebildet wird. Die Zuweisungen nach § 24 und § 25 FAG 2017 justieren Vergrößerungen, die sich aus den Verteilungsschlüsseln der gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach §§ 9ff FAG 2017 ergeben, sodass ihre Nicht-Berücksichtigung ein unvollständiges Bild der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden gibt. Hinzu kommt, dass gerade die Zuweisungen nach § 24 FAG 2017 dem Bereich Soziales dienen.

Eine Einbeziehung der Volkszahl in die Berechnung der Kostenbeiträge (Variante 3) wird hingegen nicht in der vorgeschlagenen Form empfohlen. Sie würde die Beiträge der bevölkerungsstarken Gemeinden im Verhältnis zu den bevölkerungsarmen Gemeinden verringern, obwohl die Volkszahl bei der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben für die bevölkerungsstarken Gemeinden ein höheres Aufkommen generiert. Hinzu kommt, dass in den bevölkerungsstarken Gemeinden tendenziell mehr Sozialhilfeempfänger:innen wohnhaft sein dürften, sodass eine Reduktion der Beitragspflichten auf Basis der Volkszahl dem oben geschilderten Solidaritätsgedanken widersprechen würde.

Es sprechen gute Gründe dafür, die Stadt Graz bei der Regelung der Kostentragung dem Grunde nach gleich zu behandeln wie die übrigen Gemeinden. Empfohlen wird aber, bei der Ermittlung des Kostenbeitrages den Aufwand, der sich aus der mittelbaren Bundesverwaltung und anderen besonderen (Landes-)Verwaltungsaufgaben ergibt, in Abzug zu bringen.

Seit den 1990er Jahren geht der VfGH zudem davon aus, dass ein sachgerechtes System des Finanzausgleichs schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraussetzt, welche durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist.¹⁷⁵

Daraus ergibt sich jedenfalls, dass die Führung von Verhandlungen mit den Gemeinden bzw ihren Interessenvertretungen vor Verabschiedung der neuen Kostentragungsregelung von Vorteil ist. Eine unmittelbare Verpflichtung ist der Rechtsprechung jedoch nicht zu entnehmen. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil es sich bei der Sozialhilfeumlage nicht um eine Geldleistungsverpflichtung handelt, die in den allgemeinen Länderhaushalt überführt wird, sondern um eine zweckgebundene Beteiligung an einem Aufwand, der in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den Bürger:innen mit Wohnsitz in den geldleistungsverpflichteten Gemeinden steht.

Die alleinige Tatsache, dass Verhandlungen nicht stattgefunden oder im Einzelfall nicht zu einem akkordierten Ergebnis geführt haben, bedeuten daher nicht automatisch, dass es sich jedenfalls um eine unsachlich anzusehende Regelung handelt. Einer solchen Regelung kommt schlicht die Vermutung der sachlichen Richtigkeit nicht zu, sodass eine isolierte Sachlichkeitsprüfung der Einzelregelung vorzunehmen ist.¹⁷⁶ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass wenn bei einer Regelung keine Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Sachlichkeit bestehen, auch nicht zu untersuchen ist, ob es zu einer Verletzung der finanzausgleichsrechtlichen Paktierungspflicht gekommen ist.¹⁷⁷

¹⁷⁵ ZB VfSlg 12.505/1990; 12.784/1991; 15.039/1997.

¹⁷⁶ VfSlg 15.681/1999; *Kofler* in *Kneihls/Lienbacher* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 25. Lfg (2020) § 4 F-VG, 8; *Ruppe* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 8 f.

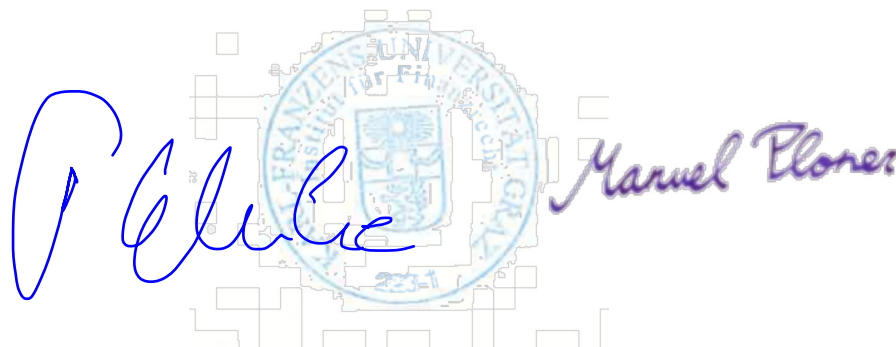
¹⁷⁷ VfSlg 17.646/2005; *Ruppe* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 4 F-VG Rz 8.

Nach der Rsp des VfGH wird daher in der Regel, wenn eine bestimmte finanzausgleichsrechtliche Regelung nicht (mehr) sachgerecht ist, nur eine schrittweise Änderung § 4 F-VG entsprechen, weil die finanzielle Gebarung der Gemeinden und auch der anderen Gebietskörperschaften zumindest mittelfristig auf ein bestimmtes erwartetes Aufkommen abgestimmt ist.¹⁷⁸

Hier könnte ein bestimmter Übergangszeitraum mit einer stufenweisen Änderung bis zur Vollanwendung der neuen Regelung zu einer sachlichen Absicherung beitragen. Angesichts der Empfehlung des Rechnungshofes und der schon länger währenden Diskussion über die Neuordnung der Sozialhilfe könnte aber auch argumentiert werden, dass die hier geplanten Änderungen nicht überraschend kommen, sodass von einer Verhandlungspflicht nicht ausgegangen werden kann.

Um ein mögliches Risiko einer Klagsdurchdringung bei der Neuregelung der Sozialhilfeumlage zu minimieren, empfiehlt es sich, das von *Ruppe*¹⁷⁹ ausgearbeitete Prüfschema für das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot des § 4 F-VG zu beachten.

Graz, 4. März 2023



Handwritten signature in blue ink and a purple stamp of the University of Applied Sciences (FH) Graz. The stamp is circular and contains the text "UNIVERSITÄT FÜR ANGEWANDTE WISSENSCHAFTEN GRAZ" and "FH GRAZ".

¹⁷⁸ VfSlg 12.505/1990; VfSlg 8871/1980; VfGH 3.10.1988, B887/85; *Smekal/Theurl* (Hg.), *Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften*, Wien 1990, 241.

¹⁷⁹ *Ruppe*, *Das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot in der Judikatur des VfGH*, RFG 2014, 6.

L. Quellenverzeichnis

I. Literaturverzeichnis

a. Monografien, Bücher

Bröthaler/Bauer/Schönbäck, Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung (2006).

Ehrke-Rabel, *elements Steuerrecht*³ (2019).

Leroy, *L'État, l'impôt et la société* (2010).

Mitterer/Biwald/Haindl, Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen. Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. Endbericht vom 22. Februar 2016 – Langfassung (2016).

Ruppe, Verfassungsrechtliche Schranken der Gesetzgebung im Steuerrecht, in Österreichische Juristenkommission, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat (1998).

Smekal/Theurl (Hg.), Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften, Wien 1990.

b. Kommentare

Ehrke-Rabel, in *Doralt/Ruppe*, Steuerrecht II⁸ (2019).

Kirchmayr, in *Doralt/Ruppe*, Steuerrecht I (2019).

Kofler in *Kneihs/Lienbacher* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 25. Lfg (2020) § 3 F-VG; § 4 F-VG.

Ruppe in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hg), Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg (2000), 12. Lfg (2016) § 3 F-VG; § 4 F-VG.

c. Beiträge in Fachzeitschriften

Ehrke-Rabel/Anderwald, Rechtfertigung von Abgaben (Teil 1), ÖStZ 2022, 329.

Ehrke-Rabel/Anderwald, Rechtfertigung von Abgaben (Teil 2), ÖStZ 2022, 515.

Ruppe, Das finanzausgleichsrechtliche Sachlichkeitsgebot in der Judikatur des VfGH, RFG 2014, 6.

d. Berichte

Rechnungshof, Sozialhilfeverbände Steiermark, Reihe Bund 2022/14, Reihe Steiermark 2022/2.

e. Erlässe des Bundesministerium für Finanzen (BMF)

Körperschaftssteuerrichtlinien 2013 (KStR 2013), Erlass des BMF vom 11. März 2013, GZ BmF-010216/0009-VI/6/2013 idF GZ BMF-010216/0005-IV/6/2019 vom 28. November 2019.

f. Internetquellen

Land Steiermark, Sozialhilfeverband, <https://www.bh-voitsberg.steiermark.at/cms/beitrag/11458696/58206335> (abgerufen am 14.01.2023).

II. Judikaturverzeichnis

a. Verfassungsgerichtshof (VfGH)

VfSlg 4072/1961.

VfSlg 5862/1968.

VfSlg 7864/1976.

VfSlg 8142/1977.

VfSlg 8457/1978.

VfSlg 8827/1980.

VfSlg 8871/1980.

VfSlg 9.280/1981.

VfSlg 9507/1982.

VfSlg 9520/1982.

VfSlg 9583/1982.

VfSlg 9750/1983.

VfSlg 9641/1983.

VfSlg 10.068/1984.

VfSlg 10.069/1984.
VfSlg 9520/1985.
VfSlg 10.478/1985.
VfSlg 10.602/1985.
VfSlg 10.633/1985.
VfSlg 11.064/1986.
VfSlg 11.577/1987.
VfSlg 11.616/1988.
VfSlg 11.939/1988.
VfSlg 12.065/1989.
VfSlg 12.189/1989.
VfSlg 12.106/1989.
VfSlg 12.505/1990.
VfSlg 12.667/1991.
VfSlg 12.784/1991.
VfSlg 12.832/1991.
VfSlg 13.659/1993.
VfSlg 14.168/1995.
VfSlg 14.079/1995.
Vfslg 14.262/1995.
VfSlg 14.945/1997.
VfSlg 15.039/1997.
Vfslg 15.432/1999.
VfSlg 15.681/1999.
VfSlg 16.387/2001.
VfSlg 16.457/2002.
VfSlg 16.849/2003.
VfSlg 17.603/2005.
VfSlg 17.646/2005.
VfSlg 18.183/2007.
VfSlg 19.725/2012.

VfSlg 19.636/2014.

VfSlg 19.861/2014.

Vfslg 20.284/2018.

VfGH 3.10.1988, B887/85.

VfGH 26.9.2014, B 1504/2013.

VfGH 1.12.2018, G308/2018.

VfGH 12.3.2019, G276/2018.

b. Gesetze, Gesetzesmaterialien, Regierungsvorlagen, Verträge

Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz), BGBl I 41/2019 idF BGBl 78/2022.

Bundesgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Körperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG 1948), BGBl 45/1948 idF BGBl I 51/2012.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1/1930 idF BGBl I 222/2022.

EB RV 1332 BlgNR 25. GP, 9.

EB RV 514 Blg NR 26. GP, 1 (zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, BGBl I 2019/41).

EB zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, BGBl I 2019/41 idF BGBl I 2022/78, RV 514 BlgNR 26. GP, 2.

ErlRV 1618 BlgNR 24. GP 23 (zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012).

Gesetz über die Regelung der Sozialhilfe (Wiener Sozialhilfegesetz – WSHG), LGBl 49/2018 idgF.

Gesetz über die Sozialhilfe (Steiermärkisches Sozialhilfegesetz – SHG, LGBl 29/1998 idF LGBl 1/2022.

Gesetz über Sozialleistungen für hilfsbedürftige Personen (Sozialleistungsgesetz – SLG), LGBl 81/2020 idF LGBl 4/2022.

Gesetz vom 13. Dezember 1974 über die Sozialhilfe im Lande Salzburg (Salzburger Sozialhilfegesetz – S.SHG), LGBl 19/1975 idF LGBl 14/2019.

Gesetz vom 1. Juli 1997, mit dem das Steiermärkische Gemeindeverbandsorganisationsgesetz (GVOG 1997) beschlossen wird, LGBl 66/1997 idF LGBl 131/2014.

Gesetz vom 4. November 1999 über die Regelung der Sozialhilfe (Burgenländisches Sozialhilfegesetz 2000 – Bgld. SHG 2000), LGBl 5/2000 idF LGBl 70/2022.

Gesetz vom 17. November 2010, mit dem die Mindestsicherung in Tirol geregelt wird (Tiroler Mindestsicherungsgesetz – TMSG), LGBl 99/2010 idF LGBl 205/2021.

Kärntner Sozialhilfegesetz 2021 – K-SHG 2021, LGBl 107/2020 idgF.

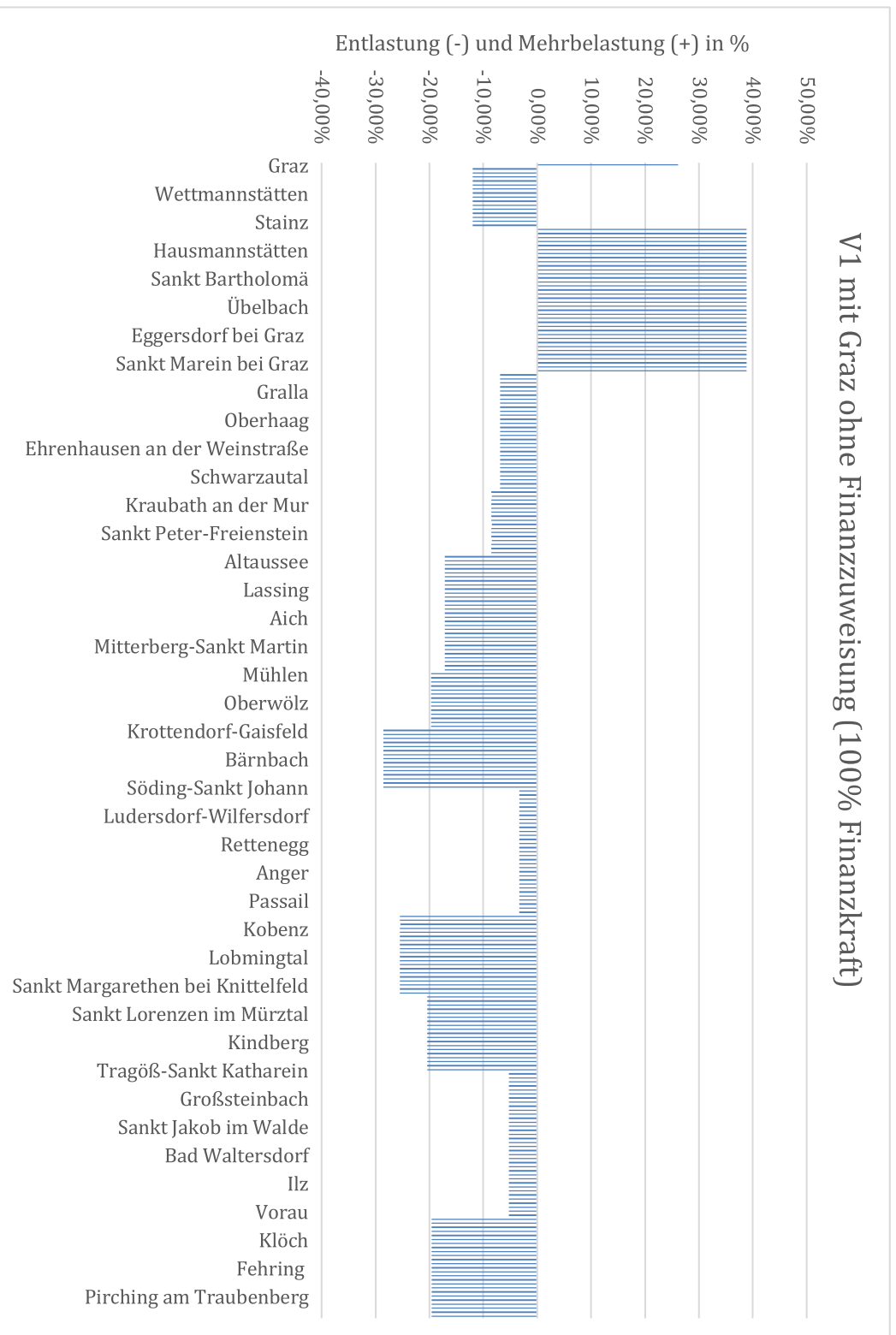
Landesgesetz, mit dem das Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz erlassen wird (Oö. Sozialhilfe-Ausführungsgesetz – Oö. SOHAG), LGBl 107/2019 idF LGBl 6/2020.

NÖ Sozialhilfe-Ausführungsgesetz (NÖ SAG), LGBl 70/2019 idF LGBl 90/2020.

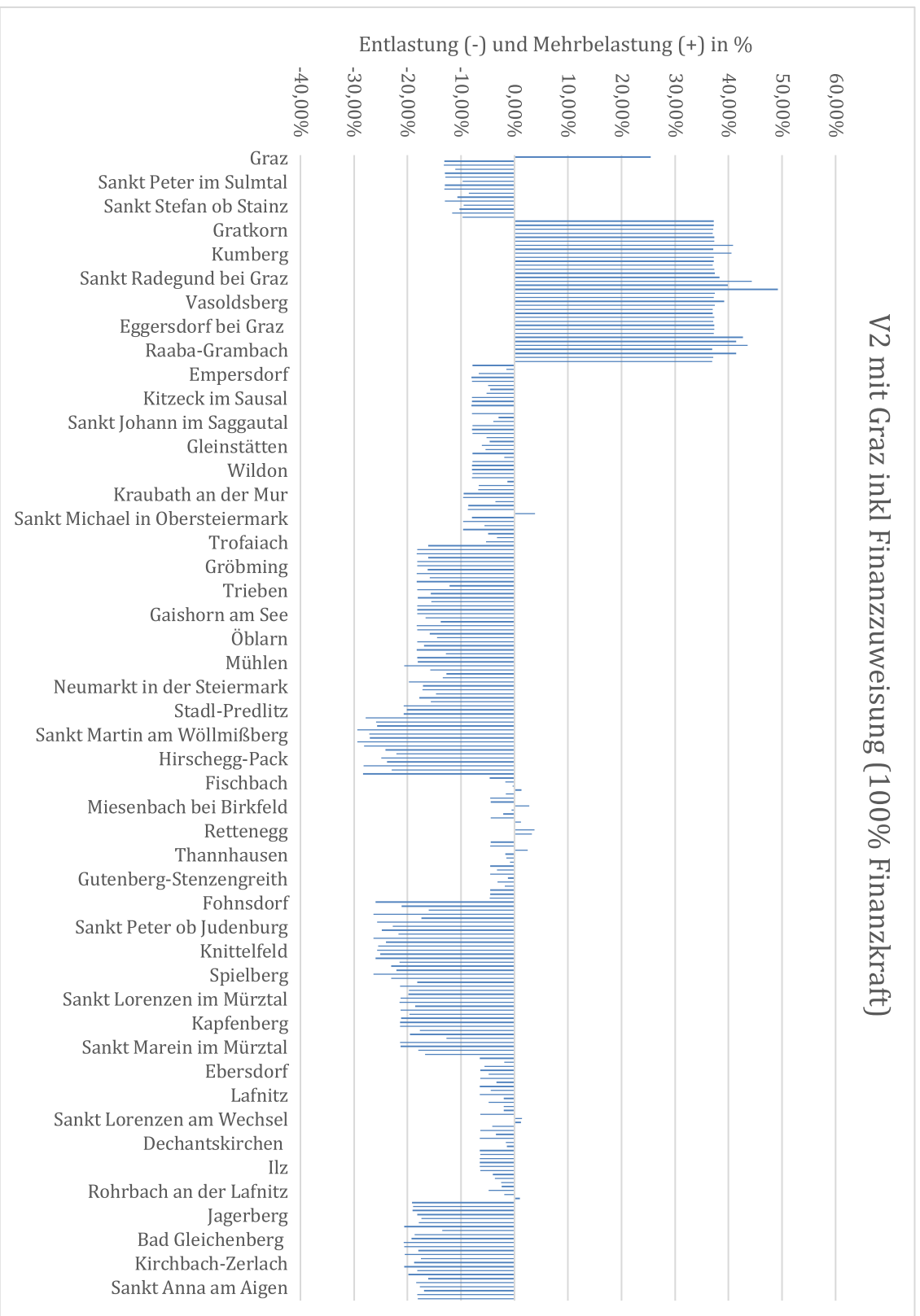
Vertrag über die Europäische Union (EUV), BGBl III 85/1999 idgF.

M. Anhang

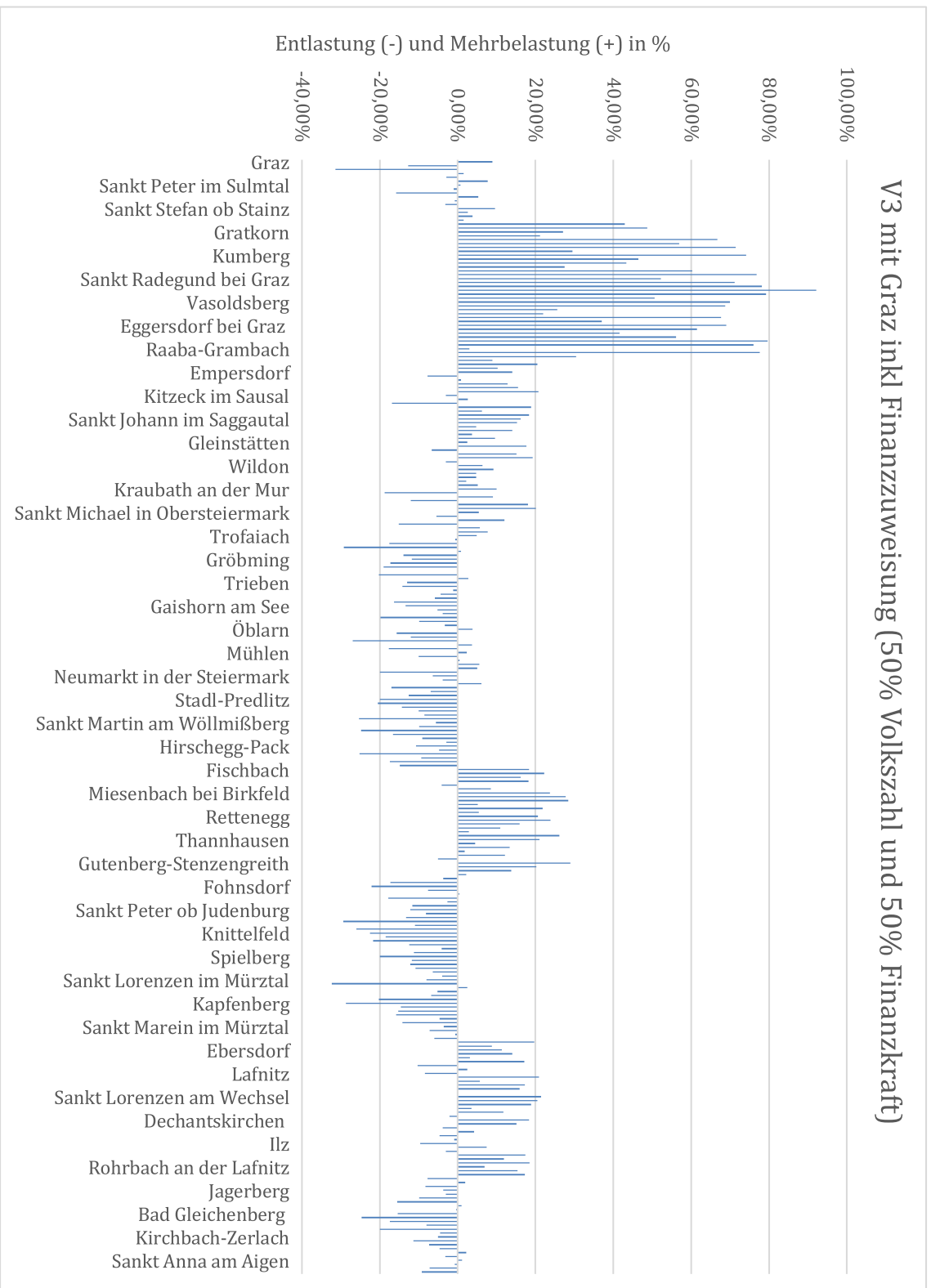
I. Variante 1: Aufteilung nach der Finanzkraft wie bisher



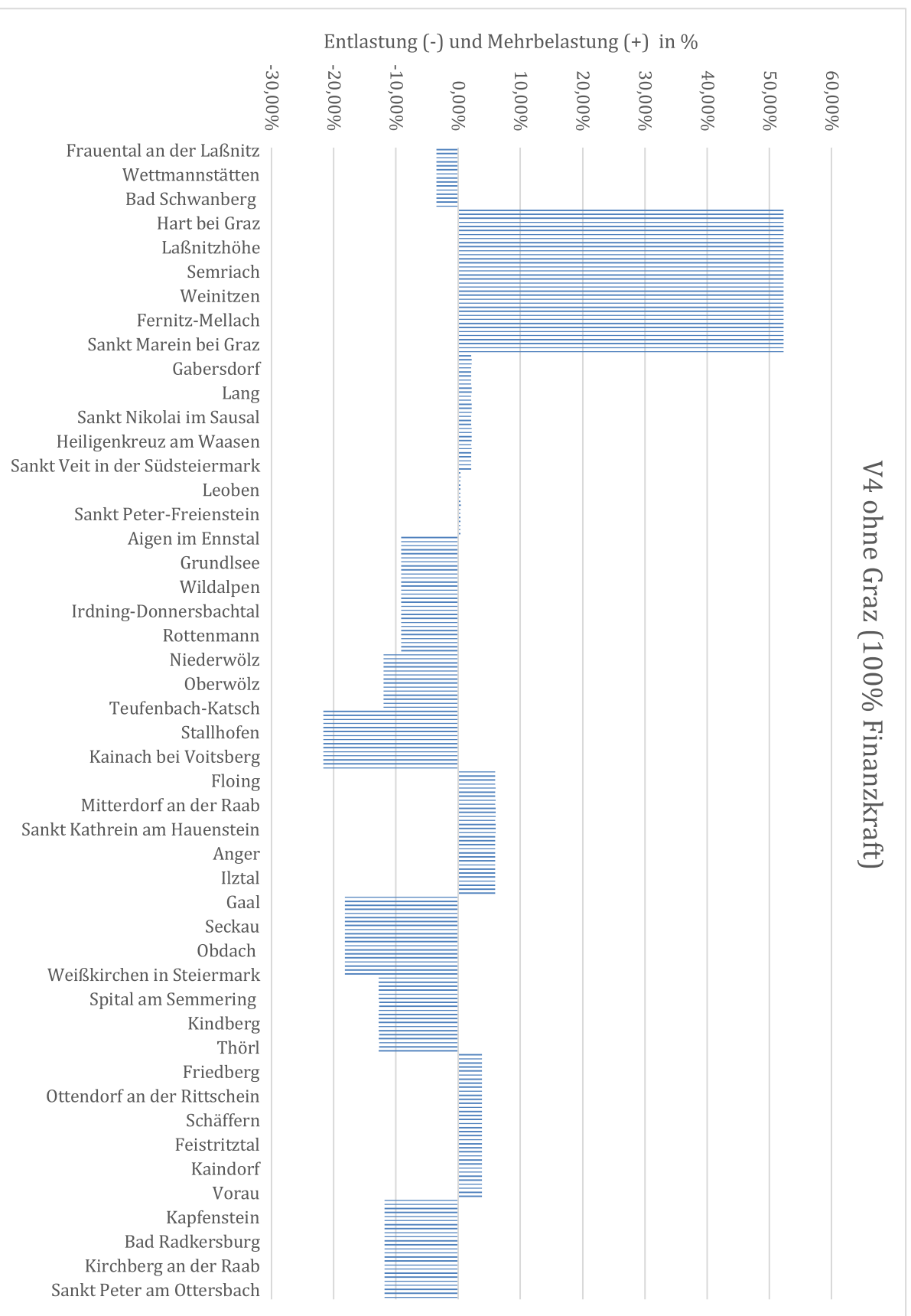
II. Variante 2: Aufteilung nach der Finanzkraft in einem neuen Verständnis



III. Variante 3: Aufteilung nach der Finanzkraft neu und der Volkszahl



IV. Variante 4: Aufteilung nach der Finanzkraft ohne Graz



V. Variante 5: Aufteilung nach der Finanzkraft inkl Finanzzuweisungen ohne Graz

