

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

A 17/10-14

A 29/10-12

A 1/11-10

26. September 2011

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Peter OBERNDORFER,

DDr. Hans Georg RUPPE,

Dr. Johannes SCHNIZER

sowie der Ersatzmitglieder

Dr. Nikolaus BACHLER und

MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein des Schriftführers

Mag. Walter TOLAR,

über die Klagen

1. des Landes Steiermark, vertreten durch den Landeshauptmann Mag. Franz Voves, 8010 Graz-Burg,
 2. des Landes Oberösterreich, vertreten durch den Landeshauptmann Dr. Josef Pühringer, Landhausplatz 1, 4021 Linz, und
 3. des Landes Burgenland, vertreten durch den Landeshauptmann Hans Nießl, Europaplatz 1, 7001 Eisenstadt,
- jeweils gegen den Bund, vertreten durch die Finanzprokurator, wegen € 8.279.174,01 s.A. (eingeschränkt auf € 8.045.325,58 s.A.), € 6.704.798,45 s.A., und € 749.986,21 s.A., in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 137 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Die Klagen werden abgewiesen.
- II. Das Land Steiermark ist schuldig, der beklagten Partei zu Handen der Finanzprokurator die Prozesskosten in Höhe von € 32.398,01 binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu bezahlen.
- III. Das Land Oberösterreich ist schuldig, der beklagten Partei zu Handen der Finanzprokurator die Prozesskosten in Höhe von € 27.145,44 binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu bezahlen.
- IV. Das Land Burgenland ist schuldig, der beklagten Partei zu Handen der Finanzprokurator die Prozesskosten in Höhe von € 5.357,64 binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu bezahlen.

Entscheidungsgründe

I. Klagevorbringen und Gegenschrift

1. Mit den vorliegenden, auf Art. 137 B-VG gestützten Klagen begehren das Land Steiermark, das Land Oberösterreich und das Land Burgenland, den Bund schuldig zu erkennen, der jeweils klagenden Partei bestimmte Beträge aus dem Ersatz von Besoldungskosten für Landeslehrer an land- und forstwirtschaftlichen Be-

rufs- und Fachschulen für die Jahre 2005 bis 2010 gemäß § 4 Abs. 1 Z 2 des Finanzausgleichsgesetzes (in der Folge: FAG) 2005 bzw. 2008 binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu bezahlen. Es handelt sich bei den eingeklagten – in den Klagen näher aufgeschlüsselten – Beträgen um insgesamt € 8.279.174,01 s.A. (Land Steiermark), € 6.704.798,45 s.A. (Land Oberösterreich) und € 749.986,21 s.A. (Land Burgenland). In der mündlichen Verhandlung schränkte das Land Steiermark die Klagsforderung auf € 8.045.325,58 s.A. ein.

In ihren Klagen berufen sich die klagenden Parteien eingangs auf die maßgeblichen Bestimmungen zur Tragung der Besoldungskosten der Lehrer an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen in Art. IV des Bundesverfassungsgesetzes vom 28. April 1975, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens neuerlich geändert wird, (in der Folge: Schulverfassungsnovelle 1975) und in § 4 FAG 2005 (2008) und verweisen auf eine 2001 für die Jahre 2002 bis 2004 zwischen dem Bundesminister für Landwirtschaft und den Landesagrarreferenten geschlossene Vereinbarung, in der die Refundierung der genannten Besoldungskosten im Sinne der Erzielung struktureller Anpassungen abweichend von den gesetzlichen Vorgaben gestaltet worden sei. Darin heiße es auszugsweise wörtlich:

2

"Unbeschadet bestehender rechtlicher Regelungen erklären die Landesagrarreferenten ihre Absicht, nachstehende Regelungen im Sinne einer freiwilligen Selbstbeschränkung zu beachten: 1.) Der vom Bund zu erbringende Geldbetrag zur Finanzierung der Besoldungskosten der Lehrer an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen wird in seiner Gesamthöhe begrenzt und nach einem vereinbarten Verteilungsschlüssel auf die Länder aufgeteilt."

Auf Grund dieser Vereinbarung sei in den betreffenden Jahren die Aufteilung des vom Bund zu erbringenden Geldbetrags zur Finanzierung der Besoldungskosten der Lehrer an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen auf die einzelnen Bundesländer anhand des so genannten Normschülermodells beschlossen worden. Für jedes Bundesland sei dabei unter Anwendung eines Normschülerschlüssels ein bestimmter Budgetanteil des Gesamtbudgets des Bundes für die Lehrerbeseoldung angewiesen worden. Die genannte Vereinbarung sei anlässlich der Sitzung vom 3. Oktober 2001 zum Beschluss der Landesagrarreferentenkonferenz erhoben worden und in der Folge für den Vollzug maßgeblich gewesen.

3

Der Bund habe jedoch auch noch nach Ablauf des 31. Dezember 2004 an der in der erwähnten Vereinbarung festgelegten Vorgangsweise festgehalten. Trotz mehrmaliger Zahlungsaufforderungen habe er die nach Auffassung der klagenden Parteien bestehenden offenen Rückstände nicht beglichen.

4

Der Bund habe den Ländern mitgeteilt, dass für einen nicht näher definierten Übergangszeitraum bis zu einer Neuregelung ein Bundesanteil an die Länder in Höhe von 34,43 Mio. Euro/Jahr vorgesehen und Dienstposten nur nach Maßgabe des genannten Bundesanteils genehmigt würden. Er habe darüber hinaus darauf hingewiesen, dass mit dem Paktum zum FAG 2008 alle Forderungen der Gebietskörperschaften der vergangenen Finanzausgleichsperioden abgegolten worden seien.

5

Die klagenden Parteien stützen ihren Klagsanspruch auf § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005 (2008). Sie vertreten die Rechtsauffassung, aus dem Wortlaut dieser Bestimmung gehe hervor, dass der Kostenersatz des Bundes nur dort an die Einhaltung der genehmigten Stellenpläne gebunden sei, wo der Bund die Besoldungskosten zur Gänze zu tragen hat, nämlich im Bereich der öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen (Z 1), während im Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen und der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen (Z 2), in dem der Bund die Besoldungskosten nur zur Hälfte zu tragen hat, diese Einschränkung nicht bestehe. Der vom Bund zu leistende Ersatz von 50 Prozent der Kosten der Besoldung der unter der Diensthoeheit der Länder stehenden Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen sei daher nicht an die durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne gebunden, sodass die Kosten der Besoldung überplanmäßiger Bediensteter im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens nicht von den Ländern zu tragen seien. Das Land Steiermark und das Land Burgenland verweisen in diesem Zusammenhang auch auf ein an das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gerichtetes Rechtsgutachten des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes vom 17. Mai 2005, das diese Auffassung bestätige.

6

Das Land Steiermark und das Land Burgenland bringen weiters vor, dass die Genehmigung der Stellenpläne der Landeslehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen (nicht nur) im hier maßgeblichen Zeitraum regelmäßig so spät erfolgt sei, dass eine Berücksichtigung der Vorgaben gar nicht mehr möglich gewesen wäre, weil das betreffende Schuljahr fast ausnahmslos bereits vorüber war.

7

Dem Argument des Bundes, dass mit dem Paktum zum FAG 2008 alle Forderungen der Gebietskörperschaften der vergangenen Finanzausgleichsperioden abgegolten seien, halten die klagenden Parteien entgegen, dass sich dies nicht auf bereits (finanzausgleichs)rechtlich festgelegte Ansprüche, sondern nur auf *sonstige* Forderungen beziehen könne, dass die explizite gesetzliche Aufrechterhaltung von Ansprüchen aus dem FAG 2005 für die Dauer der Verjährungsfrist nicht durch eine bloße Vereinbarung ohne gesetzliche Grundlage außer Kraft gesetzt werden könne und dass eine Abgeltung jedenfalls nicht für die Ansprüche ab dem Jahr 2008 erfolgt sein könne.

8

2. Der Bund, vertreten durch die Finanzprokurator, erstattete zu jeder Klage eine Gegenschrift, in der jeweils das Klagebegehren dem Grunde und der Höhe nach zur Gänze bestritten und der Antrag gestellt wird, der Verfassungsgerichtshof möge die Klage als unbegründet abweisen.

9

Die von den klagenden Parteien vertretene Rechtsansicht, dass der gemäß § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005 (2008) vom Bund zu leistende Ersatz von 50 Prozent der Kosten der Besoldung der unter der Diensthöhe der Länder stehenden Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen nicht an die vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne gebunden sei, sei verfehlt. Dass der Stellenplan sowie dessen Einhaltung bzw. Nichteinhaltung keinerlei Konsequenzen für den Kostenersatz hätte, würde zu einem untragbaren Ergebnis führen und stünde zudem im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. IV der Schulverfassungsnovelle 1975. Es könne dem Verfassungsgesetzgeber nicht zugesonnen werden, er hätte mit Art. IV Abs. 2 und Abs. 3 lit. a der Schulverfassungsnovelle 1975 "totes Recht" schaffen wollen. Vielmehr lasse sich aus der Einleitung von Art. IV Abs. 2 der Schulverfassungsnovelle 1975 ("Solange der Bund ganz oder teilweise für die

10

Kosten der Besoldung der im Abs. 1 genannten Lehrer aufkommt") und aus § 4 Abs. 7 FAG 2005 (2008), der von der "Kontrolle der Einhaltung der genehmigten Stellenpläne" durch den Bund spricht, ableiten, dass der Bund seine Verpflichtung zur Kostenübernahme davon abhängig gemacht habe, dass die Zahl der Lehrer dem genehmigten Dienstpostenplan entspricht, und dass die Zustimmung zum Dienstpostenplan eine unabdingbare Voraussetzung für die Ersatzleistung durch den Bund ist.

Die Einfügung der Wortfolge "im Rahmen der vom Bundesminister für Unterricht und Kunst im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne" (erstmalig in § 3 Abs. 1 Z 1 FAG 1993) für Lehrer an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen sei als bloße Bekräftigung der schon bisher bestehenden Bindung des Kostenersatzes an die Einhaltung der genehmigten Stellenpläne zu verstehen. Es könne daraus jedenfalls nicht abgeleitet werden, dass der Bund bei den Lehrern an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen die Kosten für überplanmäßig Bedienstete zu übernehmen habe. Eine solche Auslegung stünde zudem im Widerspruch zum Prinzip der Sparsamkeit der Verwaltung.

11

Dem vom Land Steiermark und vom Land Burgenland ins Treffen geführten Rechtsgutachten des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienstes vom 17. Mai 2005 hält die beklagte Partei entgegen, dass sich dieses auf eine gänzlich andere Frage als die hier relevante beziehe und entgegen der Ansicht der klagenden Partei die Frage der Kostentragung hinsichtlich überplanmäßiger Bediensteter im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens unbeantwortet lasse.

12

Zur Frage der Genehmigung von Planstellen führt die beklagte Partei aus, dass es bei der Genehmigung der Planstellen für Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen keine Budgetautomatik gebe, welche die beantragten Planstellen sofort im Budget berücksichtige, sondern vielmehr die zu genehmigenden Stellen das Budget als Grundlage hätten. Da die tatsächlichen Kosten für die beantragten bzw. später eingesetzten Lehrer vorab nicht feststellbar seien, könne die Genehmigung der beantragten Stellenpläne nur so erteilt werden, dass eine maximale Anzahl an Planstellen gekoppelt an den Bundesanteil bewilligt und der Bundesanteil mitgeteilt wird. Seitens der Länder dürften

13

folglich nur so viele Planstellen besetzt werden, dass sie in ihrer Gesamtheit mit dem doppelten Bundesanteil auch finanziert werden könnten. Eine Weiterbesetzung über die Genehmigung hinaus gehe jedenfalls zu Lasten des jeweiligen Bundeslandes. Kein Land habe davon ausgehen können, dass es die Kosten von "willkürlichen" (nicht genehmigten) Stellenplanüberschreitungen zu 50 Prozent ersetzt bekommen wird. Die beklagte Partei sei stets bemüht gewesen, durch Umschichtungen innerhalb des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Dies sei seit 2005 auch stets erfolgt. Da derartige Umschichtungen jedoch erst im Nachhinein möglich seien, könnten die Planstellen teilweise erst genehmigt werden, wenn die Mittel tatsächlich vorhanden sind. Im Übrigen habe kein Bundesland trotz der teilweise langen Dauer der Genehmigungen der beantragten Stellenpläne je eine Entscheidung darüber eingefordert.

Die beklagte Partei bestreitet auch die Höhe des Klagsanspruchs. Weder anhand der Klage noch anhand der ihr vor Klagseinbringung übermittelten Aufforderungsschreiben könne nachvollzogen werden, woraus sich die eingeklagten Besoldungskosten der klagenden Parteien zusammensetzen und ob darin tatsächlich nur jene Kosten enthalten sind, die unter § 4 Abs. 1 FAG 2005 (2008) fallen. Hätten sich die klagenden Parteien an die genehmigten Stellenpläne (samt Höchstbetrag) gehalten, entsprächen die seitens der beklagten Partei bereits refundierten Beträge genau dem in § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005 (2008) festgelegten Anteil von 50 Prozent ihrer Besoldungskosten. Darüber hinausgehende Kosten beruhen nach Auffassung der beklagten Partei auf der Nichteinhaltung der Stellenpläne und seien daher von den klagenden Parteien zu tragen.

14

II. Rechtslage

Art. IV der Schulverfassungsnovelle 1975, BGBl. 316, regelt die Kostentragung für die Besoldungskosten der unter Art. 14a Abs. 3 lit. b B-VG fallenden Lehrer an öffentlichen land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

15

"(1) Insoweit keine anderweitige bundesgesetzliche Regelung besteht, trägt der Bund die Kosten der Besoldung (Aktivitäts- und Pensionsaufwand) der unter Art. 14a Abs. 3 lit. b des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929

fallenden Lehrer, unbeschadet allfälliger gesetzlicher Beitragsleistungen der Länder zum Personalaufwand für diese Lehrer.

(2) Solange der Bund ganz oder teilweise für die Kosten der Besoldung der im Abs. 1 genannten Lehrer aufkommt, haben die Länder jährlich einen Dienstpostenplan für diese Lehrer zu erstellen. Hierbei sind die für die Erstellung der Dienstpostenpläne für die Lehrer des Bundes jeweils geltenden Bestimmungen sinngemäß anzuwenden.

(3) Solange der Bund ganz oder teilweise für die Kosten der Besoldung der im Abs. 1 genannten Lehrer aufkommt, bedürfen der Zustimmung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen:

a) Die gemäß Abs. 2 zu erstellenden Dienstpostenpläne der Länder. Die Zustimmung kann aus dem Grunde einer zu geringen Landesdurchschnittszahl der Schüler je Klasse nicht verweigert werden, wenn sie bei land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen mindestens 25 und bei land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen mindestens 18 beträgt.

b) Alle im freien Ermessen liegenden Personalmaßnahmen über die im Abs. 1 genannten Lehrer, einschließlich der Heranziehung dieser Lehrer zu schulfremden Dienstverrichtungen, die finanzielle Auswirkungen für den Bund nach sich ziehen.

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft kann jedoch im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit und Einheitlichkeit jene Arten von Personalmaßnahmen festlegen, für die die erforderliche Zustimmung allgemein als erteilt gilt."

§ 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005, BGBl. I 165/2004, legt das Ausmaß der vom Bund den Ländern zu ersetzenden Besoldungskosten der unter ihrer Diensthoheit stehenden Lehrer an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen mit 50 Prozent fest. Wörtlich lautet § 4 FAG 2005 (auszugsweise) wie folgt:

"Ersatz von Besoldungskosten für die Landes- und Religionslehrer

§ 4. (1) Der Bund ersetzt den Ländern von den Kosten der Besoldung (Aktivitätsbezüge) der unter ihrer Diensthoheit stehenden Lehrer einschließlich der Landesvertragslehrer (im Folgenden Landeslehrer genannt)

1. an öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen 100 vH im Rahmen der vom Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen genehmigten Stellenpläne,

2. an berufsbildenden Pflichtschulen im Sinne des Schulorganisationsgesetzes, BGBl. Nr. 242/1962, und an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen 50 vH.

(2) – (5) ...

(6) Zu den Kosten der Besoldung nach den Abs. 1 und 5 gehören alle Geldleistungen, die auf Grund der für die im Abs. 1 genannten Lehrer, ihre Angehörigen und Hinterbliebenen geltenden dienstrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften zu erbringen sind. Ferner gehören zu diesen Kosten die Dienstgeberbeiträge nach dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 376. Der Aufwand, der durch die Gewährung von Vorschüssen entsteht, ist von den Ersätzen ausgenommen.

(7) Auf die Ersätze nach den Abs. 1, 2, 3 und 5 sind auf Grund monatlicher Anforderungen der Länder so rechtzeitig Teilbeträge bereitzustellen, dass die Auszahlung der Bezüge zum Fälligkeitstag gewährleistet ist. Zur Kontrolle der Einhaltung der genehmigten Stellenpläne sowie zur Information über die und Kontrolle der Personalausgaben für die Landeslehrer stellen die Länder dem Bund für jeden Monat spätestens bis zum zehnten Tag des zweitfolgenden Monats die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung. Eine Endabrechnung durch den Bund erfolgt nach Vorlage der von den Ländern erstellten Schuljahresabrechnungen. Diese sind bis längstens 10. Oktober des Folgeschuljahres von den Ländern vorzulegen. Festgestellte Abweichungen werden bei der nächsten Mittelbereitstellung ausgeglichen. Die näheren Bestimmungen über die Kontrolle und Abrechnung können vom Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Kultur und dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft jeweils im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen nach Anhörung der Länder durch Verordnung festgelegt werden.

(8) ..."

§ 4 FAG 2008, der für die klagsrelevanten Jahre 2008 bis 2010 maßgeblich ist, enthält — abgesehen von einer geänderten Ministerbezeichnung im Abs. 1 und geringfügigen Abweichungen im Abs. 8 — wörtlich gleich lautende Bestimmungen.

17

III. Erwägungen

Der Verfassungsgerichtshof hat über die in sinngemäßer Anwendung der §§ 187 und 404 ZPO iVm § 35 VfGG zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbundenen Klagen nach Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung erwogen: 18

1. Prozessvoraussetzungen

1.1. Nach Art. 137 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Bund, die Länder, die Bezirke, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die weder im ordentlichen Rechtsweg auszutragen noch durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen sind. 19

1.2. Die klagenden Parteien machen einen vermögensrechtlichen Anspruch gegen den Bund geltend, dessen Wurzel im öffentlichen Recht, nämlich im FAG 2005 (2008), liegt. Der Anspruch ist nicht im ordentlichen Rechtsweg auszutragen, weil weder ein Gesetz die ordentlichen Gerichte ausdrücklich zur Entscheidung darüber beruft noch sich deren Zuständigkeit aus § 1 JN herleiten lässt. Der Anspruch ist aber auch nicht durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen, weil keine gesetzliche Bestimmung besteht, die in solchen Fällen eine Verwaltungsbehörde zur Entscheidung beruft. Der Anspruch kann daher gemäß Art. 137 B-VG beim Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden. 20

1.3. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, sind die Klagen zulässig. 21

2. In der Sache

2.1. Nach Art. IV Abs. 1 der Schulverfassungsnovelle 1975 hat – bei Fehlen einer anderweitigen bundesgesetzlichen Regelung – die Besoldungskosten der Lehrer an öffentlichen land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen in vollem Umfang der Bund zu tragen. Aus der Sicht des § 2 F-VG handelt es sich dabei um 22

eine im Verfassungsrang stehende, freilich nur subsidiär (mangels anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung) anwendbare Kostentragungsregelung, mit der der Bund grundsätzlich Besoldungskosten übernimmt, die im Hinblick auf Art. 14a B-VG an sich die Länder zu tragen hätten. Gleichzeitig wird aber dem (einfachen) Bundesgesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, diese Kostentragung auch anders zu regeln. Der Finanzausgleichsgeber hat dies in der Tat getan: Gemäß § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005 (gleichlautend FAG 2008 und inhaltlich im Wesentlichen gleich bereits die Vorgängerregelungen) ersetzt der Bund den Ländern von den Kosten der Besoldung der unter ihrer Diensthöhe stehenden Lehrer an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen 50 Prozent. Der Verfassungsgerichtshof sieht darin – insoweit in Übereinstimmung mit dem Vorbringen der Parteien dieses Verfahrens – eine "anderweitige bundesgesetzliche Regelung" iSd Art. IV Abs. 1 der Schulverfassungsnovelle 1975, mit der die an sich vorgesehene volle Kostentragungs- bzw. Kostenersatzverpflichtung des Bundes auf die Hälfte reduziert wird.

2.2. Anders als in Z 1 des § 4 Abs. 1 FAG 2005 (2008), wo es um den Kostenersatz für die an den öffentlichen allgemein bildenden Pflichtschulen tätigen Lehrer geht, verknüpft Z 2 leg.cit. die Kostentragung nicht explizit mit der Genehmigung der Stellenpläne durch den zuständigen Bundesminister (im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen). Art. IV Abs. 2 der Schulverfassungsnovelle 1975 verpflichtet die Länder jedoch, für die hier in Rede stehenden Lehrer an öffentlichen land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen jährlich einen Dienstpostenplan zu erstellen, solange der Bund "ganz oder teilweise" für die Besoldungskosten aufkommt. Diese Dienstpostenpläne bedürfen nach Abs. 3 leg.cit. der Zustimmung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen. Ausdrücklich wird dort festgehalten, dass diese Zustimmung aus dem Grunde einer zu geringen Landesdurchschnittszahl der Schüler je Klasse nicht verweigert werden darf, wenn sie bei land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen mindestens 25 und bei land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen mindestens 18 beträgt. Darüber hinaus bedürfen der Zustimmung der genannten Bundesminister alle im freien Ermessen liegenden Personalmaßnahmen über die im Abs. 1 genannten Lehrer, einschließlich der Heranziehung dieser Lehrer zu schulfremden Dienstverrichtungen, soweit sie finanzielle Auswirkungen für den Bund nach sich ziehen.

23

2.3. Der Verfassungsgerichtshof versteht diese Rechtslage – anders als die klagenden Parteien – so, dass bei der Beurteilung der Kostenersatzpflicht des Bundes nach § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005 (2008) die Vorschrift des Art. IV der Schulverfassungsnovelle 1975, die explizit die in § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005 (2008) angesprochenen Lehrer (und nur diese) betrifft, mit heranzuziehen ist. Der Hinweis der klagenden Parteien auf den Wortlaut des § 4 Abs. 1 Z 2 FAG 2005 bzw. 2008 (der anders als Z 1 die Genehmigung von Stellenplänen nicht erwähnt) verfängt demgegenüber nicht: Der Gesetzgeber hatte keine Veranlassung, in der Z 2 des § 4 Abs. 1 FAG 2005 (2008) auf die Genehmigung der Stellenpläne abzustellen, da sich dieses Erfordernis – als verfassungsgesetzliche Vorgabe – bereits aus Art. IV der genannten Schulverfassungsnovelle ergab und ergibt. Da der Bund die fraglichen Kosten teilweise, nämlich zur Hälfte, trägt, sind demnach von den Ländern für die Lehrer an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen Dienstpostenpläne zu erstellen, die der Zustimmung der genannten Bundesminister bedürfen. Dieses Auslegungsergebnis wird dadurch gestützt, dass § 4 Abs. 7 FAG 2005 (2008) im Zusammenhang mit der Kontrolle und Abrechnung der Personalausgaben (auch) eine Verordnungsermächtigung für den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorsieht, die überflüssig wäre, wenn im Bereich des Abs. 1 Z 2 leg.cit. die Stellenpläne keine Bedeutung hätten.

24

2.4. Welche Kriterien die zuständigen Bundesminister bei ihrer Genehmigungsentscheidung zu beachten haben, ist dem Gesetz nicht im Detail zu entnehmen. Eine Verweigerung der Zustimmung wegen einer zu geringen Klassenschülerzahl ist dem Bund jedoch verwehrt, wenn die Länder die im Gesetz genannten Mindestwerte einhalten (Art. IV Abs. 3 lit. a der Schulverfassungsnovelle 1975). Diese Regelung kann aber gewiss nicht so interpretiert werden, dass bei Einhaltung dieser Werte die Genehmigung erteilt werden muss. Ein solches Ergebnis stünde nicht nur in einem logischen Widerspruch zum Genehmigungserfordernis an sich, sondern auch in einem systematischen Widerspruch zu lit. b des Art. IV Abs. 3 der Schulverfassungsnovelle 1975, wonach der Bund auch ein Zustimmungsrecht bei im freien Ermessen der Länder liegenden Personalmaßnahmen hat, soweit sie für ihn finanzielle Auswirkungen nach sich ziehen. Es stünde auch in einem Widerspruch zu dem in § 2 F-VG niedergelegten Grundsatz der eigenen Kostentragung: Auch wenn der zuständige Gesetzgeber von diesem Grundsatz ab-

25

weichende Regelungen (etwa auch in Form von Kostenübernahmen) treffen darf, wäre es damit nicht vereinbar, wenn eine Gebietskörperschaft sich zur Übernahme von Kosten verpflichten würde bzw. könnte, die nach § 2 F-VG eine andere Gebietskörperschaft zu tragen hätte, ohne dass die damit verbundene Belastung im vorhinein bestimmt, bestimmbar oder zumindest beeinflussbar oder kontrollierbar wäre. Es ist daher davon auszugehen, dass der Bund bei der Genehmigung der Dienstpostenpläne einen – nach objektiv-sachlichen Kriterien auszufüllenden – Spielraum besitzt, wie er den Ausgleich zwischen dem sich aus den vorgelegten Dienstpostenplänen ergebenden Bedarf und den budgetären Bedeckungsmöglichkeiten herbeiführt.

Art. IV der Schulverfassungsnovelle 1975 fordert die Vorlage und Genehmigung der Dienstpostenpläne nur solange und insoweit, als der Bund die Kosten der betreffenden Lehrer ganz oder teilweise trägt. Der Verfassungsgerichtshof betrachtet den Genehmigungsvorbehalt daher als eine ausschließlich finanzausgleichsrechtliche Regelung, die dem Bund eine Einflussnahme auf jene Kosten sichern soll, zu deren Allein- oder Mitfinanzierung er verpflichtet ist. Die Versagung der Genehmigung bedeutet somit lediglich, dass die Mitfinanzierung des Bundes insoweit entfällt. Sie bedeutet nicht, dass es den Ländern verwehrt wäre, Lehrer außerhalb der vom Bund genehmigten Stellenpläne zu beschäftigen. Die finanzielle Verantwortung dafür trifft aber dann ausschließlich das jeweilige Land.

26

Bei der praktischen Abwicklung der Kostentragung wurden – das ergibt sich aus den vorgelegten Unterlagen – vom Bund jährlich Stellenpläne angefordert, von den Ländern vorgelegt und einem Genehmigungsverfahren unterworfen. Dabei stand aber jeweils von vornherein fest, dass die Bezugsgröße nicht die tatsächlichen Kosten der einzelnen Dienstposten sind, sondern dass Durchschnittswerte herangezogen werden. Außerdem war zumindest in den Streitjahren stets klar und auch den klagenden Parteien bekannt, dass sich die Genehmigung an der im jeweiligen Bundesvoranschlag (BVA) ausgewiesenen Höhe des Bundesbeitrages orientieren würde. Daraus erklärt sich offenbar auch, dass nicht konkrete Dienstposten genehmigt wurden, sondern lediglich eine Maximalzahl ("bis zu"). Die beklagte Partei weist in diesem Zusammenhang plausibel darauf hin, dass dieser Weg erforderlich war, weil die von den Ländern angesprochenen Dienstposten nicht unmittelbar im (Bundes)Budget berücksichtigt werden konnten, sondern nur der jeweilige Finanzierungsbeitrag des Bundes seinen Niederschlag im Bud-

27

get (BVA) gefunden hat, somit nicht die Budgeterstellung von den beantragten Dienstposten abhängig war, sondern (umgekehrt) die Zahl der genehmigten Dienstposten sich nach dem Ansatz im BVA richtete.

2.5. Dass der Bund bei der Genehmigung der Dienstpostenpläne insgesamt oder länderweise unsachlich oder gar willkürlich vorgegangen wäre, wird von den klagenden Parteien nicht behauptet und ist auch dem Verfassungsgerichtshof nicht erkennbar. Aus den von den Parteien vorgelegten Unterlagen und aus der mündlichen Verhandlung ergibt sich, dass parallel zur Genehmigung der Dienstposten seit Jahren zwischen Bund und Ländern Verhandlungen über die Frage geführt wurden, nach welchen Kriterien diese Genehmigung letztlich erfolgen sollte, dh. wie der Bedarf an Dienstposten objektiviert werden kann. Während in den Jahren 2002 bis 2004 ein "Normschülermodell" praktiziert wurde, wurde danach ein Werteinheitenmodell eingeführt, bei dem der Dienstpostenbedarf aus der tatsächlichen Schülerzahl und einem zwischen Bund und Ländern vereinbarten Werteinheitenschlüssel (Faktor 3) je Schüler errechnet wurde. Die Kosten der Werteinheiten wurden anfangs auf einen Bundesdurchschnitt bezogen (€ 2.241,-), nach Implementierung einer auf § 4 Abs. 7 FAG 2005 gestützten Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-Controllingverordnung (deren Entwurf sich im Akt befindet, die aber bis heute nicht erlassen wurde) sollten sie hingegen präziser ermittelt werden. Aus den vorgelegten Unterlagen ergibt sich in diesem Zusammenhang im Übrigen, dass seitens des Bundes wiederholt versucht und auch erreicht wurde, den einschlägigen Budgetansatz des BVA zu überschreiten und eine Bedeckung für den von den Ländern geltend gemachten höheren Bedarf im Wege eines Nachtragsbudgets zu finden.

28

2.6. Es ergibt sich somit kein Anhaltspunkt dafür, dass der Bund bei der Genehmigung der Stellenpläne insgesamt oder bei der länderweisen Entscheidung darüber den ihm nach Art. IV der Schulverfassungsnovelle 1975 eingeräumten Spielraum überschritten hätte. Der Verfassungsgerichtshof entnimmt den vorgelegten Unterlagen vielmehr, dass der Bund versucht hat, Einvernehmen über Bedarfskriterien für die erforderlichen Dienstposten zu erzielen und nach Bedeckungsmöglichkeiten für einen Mehrbedarf zu suchen. Dass der Bund bei der Genehmigung der Stellenpläne die Vorschrift des Art. IV Abs. 3 lit. a der Schulverfassungsnovelle 1975 betreffend die Klassenschülerhöchstzahl verletzt hätte, ist

29

nicht erkennbar. Solches wurde auch von den klagenden Parteien nicht behauptet.

2.7. Zusammenfassend ist daher festzustellen, dass die Klagen auf einer unzutreffenden Interpretation der Klagsgrundlage, nämlich des § 4 Abs. 1 FAG 2005 (2008), aufbauen und dass gegen das Ergebnis des Genehmigungsverfahrens in den strittigen Jahren letztlich keine Bedenken bestehen. Da sonst keine Anspruchsgrundlage geltend gemacht wurde oder erkennbar ist, besteht der Klagsanspruch somit nicht zu Recht.

30

IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen

1. Die Klagen waren daher abzuweisen.

31

2. Dem obsiegenden Bund waren die von der Finanzprokurator verzeichneten Kosten in dem dem jeweiligen Streitwert entsprechenden Ausmaß gemäß § 41 iVm § 35 Abs. 1 VfGG und § 41 Abs. 2 ZPO nach dem RATG, BGBl. 189/1969 idgF, zuzusprechen, wobei jedoch einerseits die Kosten für die Verhandlung unter Berücksichtigung der innerhalb der ersten Stunde der Verhandlung erfolgten Klageseinschränkung durch das Land Steiermark neu berechnet wurden und andererseits die Kosten sowohl für die Gegenseite als auch für die Verhandlung jeweils nur im Ausmaß der in der TP 3C RATG festgesetzten (einfachen) Entlohnung zuzusprechen waren.

32

Wien, am 26. September 2011

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

Schriftführer:
Mag. TOLAR