

COVID-19 und Vollzug des Epidemierechts: Finanzausgleichsrechtliche Kostentragung im Bundesstaat und § 36 Abs 1 lit m Epidemiegesetz 1950*



PETER BRÄUMANN / GEORG KOFLER / MICHAEL TUMPEL

Abstract

Nach § 36 Abs 1 lit m Epidemiegesetz (EpiG) 1950 idgF sind aus »dem Bundesschatz« unter anderem »die Kosten der von den staatlichen Behörden und Organen aus Anlaß der Durchführung dieses Gesetzes zu pflegenden Amtshandlungen« zu bestreiten. Während der Wortlaut dieser aus dem EpiG 1913 stammenden Vorschrift auf den ersten Blick eine umfassende Kostenübernahme durch den Bund nahelegen könnte, zeigt eine nähere, historische Betrachtung, dass § 36 Abs 1 lit m EpiG 1950 zwar eine spezielle, aber keine im Ergebnis von § 2 F-VG zu Lasten des Bundes abweichende Kostentragungsregelung enthält. Insbesondere lässt sich aus ihr nicht ableiten, dass der Bund über den Zweckaufwand und konkreten Sachaufwand aus der Vollziehung des EpiG 1950 hinausgehenden Aufwand, wie etwa Personal- und Amtssachaufwand oder auch freiwilligen Aufwand der Länder, zu tragen hätte.

Schlagworte

Kostentragung, Konnexitätsgrundsatz, Finanzausgleich, Epidemiegesetz, Bundesschatz, Staatsschatz, mittelbare Bundesverwaltung

Rechtsquellen

§ 2 F-VG, § 1 FAG 2017, §§ 36, 43 EpiG

Inhaltsübersicht

I.	Die Kostentragung nach § 2 F-VG im Bundesstaat	122
II.	Grundzüge der Auslegungsfrage im Zusammenhang mit der »Kostenbestreitung aus dem Bundesschatz« nach § 36 Abs 1 lit m EpiG	127
III.	Historische Entwicklung und daraus abzuleitende teleologische Einordnung des § 36 Abs 1 lit m EpiG	129
	A. Ursprung der (inhaltlich unveränderten) Norm im Einheitsstaat der Monarchie	129
	B. Übernahme in den Bundesstaat	132
	C. Keine Anhaltspunkte für Bedeutungsänderung in der Rechtsentwicklung in der Zweiten Republik	138
IV.	Ergebnis	141

* Dieser Beitrag basiert auf einem für das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) erstatteten Rechtsgutachten.

I. Die Kostentragung nach § 2 F-VG im Bundesstaat

Jene generelle verfassungsrechtliche Regelung, welche explizit die Kostenverteilung¹ zwischen den Gebietskörperschaften anspricht, findet sich in § 2 F-VG 1948 und lautet:²

»§ 2. Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.«

Das F-VG sieht mit dieser Bestimmung einen grundsätzlichen Gleichlauf zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung vor. Die einzelnen Gebietskörperschaften sollten konzeptionell jene Aufwendungen tragen, die aus der »Besorgung ihrer Aufgaben« erwachsen. Diese Generalregelung wird allgemein als »Konnexitätsgrundsatz« (oder »Grundsatz der eigenen Kostentragung«) umschrieben und als zentrales Prinzip der Finanzverfassung betrachtet.³ Sie findet sich nahezu im selben Wortlaut bereits im F-VG 1934⁴ unter der Überschrift

»Grundsätze für die Tragung der Kosten« und seit 1948 unverändert wie oben zitiert in § 2 F-VG unter der Überschrift »Finanzausgleich«. Obwohl die Bundesverfassung zuvor keine ausdrückliche Vorschrift zur Frage der Kostentragung enthielt,⁵ erachtete der VfGH den Konnexitätsgrundsatz schon 1928 als immanente Komponente des der Verfassung zugrundeliegenden bundesstaatlichen Prinzips: Die Finanzverfassung und die durch sie vorgesehene Verteilung der Einnahmsquellen auf die Gebietskörperschaften könne nur in ihrer Funktion verstanden verwenden, diesen »die Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Kosten der in ihre Kompetenz gestellten Funktionen zu bestreiten.«⁶

Im nunmehrigen § 2 F-VG hat der Verfassungsgesetzgeber einerseits diesen vom VfGH judizierten Grundsatz explizit normiert,⁷ gleichzeitig aber dem »zuständigen« (einfachen) Gesetzgeber die Schaffung abweichender Regelungen gestattet. Der Bestimmung kommt daher gleichsam eine Art Doppelfunktion zu: Zum einen dient sie durch Verschriftlichung des bundesstaatlichen Konnexitätsgrundsatzes als praktisch-subsidiäre Auffangnorm für Konstellationen, in welchen die Kostentragung zwischen den Gebietskörperschaften nicht explizit geregelt ist. Zum anderen erlangt § 2 F-VG jedoch auch eigenständig normativen Gehalt, indem er dem einfachen Gesetzgeber ausdrücklich die verfassungsrechtlich abgesicherte Möglichkeit zur Durchbrechung dieses Grundsatzes eröffnet, eine solche zugleich aber unter Gesetzesvorbehalt stellt.⁸ Besonders diese gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeit erklärt auch die systematische

1 Die (finanz-)verfassungsrechtlichen Normen verwenden die Begriffe »Aufwendungen« und »Kosten« offenbar als Synonyme, ohne damit materielle Unterschiede zu verbinden. So spricht etwa § 2 F-VG allgemein von »Aufwand«, Art 104 Abs 2 B-VG im Zusammenhang mit der Auftragsverwaltung von Privatwirtschaftsagenden des Bundes durch Landesorgane von »Kosten«. Auch die einfachgesetzlichen Normen im Zusammenhang mit der Finanzverfassung deuten in diese Richtung: Die Überschriften vor § 1 FAG 2017 (BGBl I 2016/116; wie auch frühere Fassungen des FAG) verweisen ua auf § 2 F-VG, verwenden aber das Wort »Kosten«, während die Bestimmung selbst nur »Aufwand« (in verschiedenen Kategorien) nennt. Auf dieser Basis verwendet auch das finanzverfassungsrechtliche Schrifttum beide Begriffe synonym; siehe dazu *Ruppe in Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 7; *Wenger/Höss*, Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung, in: *Matzner* (Hrsg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 53 (63 f); *Hengstschläger/Janko*, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: *Schambeck* (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 181 (193 f).

2 Eine ausführliche Analyse der finanzverfassungsrechtlichen Kostentragungsregel des § 2 F-VG findet sich bereits bei *Aigner/Bräumann/Kofler/Tumpel*, Die finanzverfassungsrechtliche Kostentragungspflicht der Gebietskörperschaften nach § 2 F-VG, StAW 2016/2, 63 (64 ff). Der folgende Abschnitt basiert auf jenen Ausführungen.

3 Siehe *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 1; *Ruppe in Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 3; *Mayer/Muzak*, Bundes-Verfassungsrecht⁵ (2015) F-VG § 2 Anm I; *Berka*, Verfassungsrecht⁵ (2014) Rz 442; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 284; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 266.

4 Bundesverfassungsgesetz vom 20. Juli 1934 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund, der bundesunmittelbaren Stadt Wien, den Ländern, Ortsgemeindenverbänden und Ortsgemeinden (Finanz-Verfassungsgesetz – F-VG.), BGBl 1934/150; § 11 S 1 F-VG 1934 lautete: »Der Bund, die bundesunmittelbare Stadt Wien, die Länder, Ortsgemeindenverbände und Ortsgemeinden tragen, sofern die zuständige

Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.«

5 Allerdings sah § 6 Abs 4 F-VG 1922 (BGBl 1922/124) idF 3. F-VG-Novelle (BGBl 1925/270) bereits eine Schutzbestimmung zugunsten der Länder und Gemeinden vor, wenn diesen durch Bundesgesetz »wesentlich erhöhte Ausgaben« auferlegt wurden. Obwohl damit weder bestimmte Kostentragungsgrundsätze noch eine Möglichkeit der Kostenüberwälzung explizit angesprochen wurden, so setzte diese Bestimmung doch das Bestehen derartiger Prinzipien gleichsam voraus; vgl dazu *Buchsteiner*, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwands (1998) 11; *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 7; *Ruppe in Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 1.

6 Siehe VfGH A 31/27 VfSlg 935/1928. Angesichts der schon in § 2 F-VG verankerten Möglichkeit der Durchbrechung durch den »zuständigen« Gesetzgeber wird daraus aber nicht umgekehrt ableitbar sein, dass ein Abweichen von diesen Grundsätzen zugleich per se einen Verstoß gegen das bundesstaatliche Bauprinzip der Bundesverfassung bewirkt und daher einer zwingenden Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG bedürfe; vgl *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 1.

7 Siehe ErläutRV 510 BlgNR 5. GP 5.

8 Siehe *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 3; *Ruppe in Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 4.

Eingliederung des § 2 F-VG in den Abschnitt über den »Finanzausgleich«: Ein finanzieller Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaften kann nicht nur über Maßnahmen auf der Einnahmenseite, sondern auch im Wege abweichender Lastenverteilungen auf Ausgabenseite erreicht werden (durch Kostenübernahme von einer oder Kostenüberwälzung auf eine nach dem Konnexitätsgrundsatz nicht zur Kostentragung berufene Gebietskörperschaft).⁹ Diese bilden einen Teil des Finanzausgleichs, wodurch sie etwa auch dem finanzausgleichsrechtlichen Gleichheitsgebot des § 4 F-VG unterliegen.¹⁰ Die Ausgangssituation für solche Regelungen wird aber wiederum zunächst vom Konnexitätsgrundsatz als »Normalfall« der Kostenverteilung geschaffen.

Um den Konnexitätsgrundsatz als Grundregel der Kostentragung aber konkret zur Anwendung bringen zu können, muss in einem ersten Denkschritt der ihm zentrale Begriff der »Aufgaben der Gebietskörperschaften« bestimmt bzw eine Methode zur Festlegung derselben im finanzverfassungsrechtlichen Sinn gefunden werden. In seiner älteren Judikatur beantwortete der VfGH diese Frage unter Rückgriff auf die allgemeine Kompetenzverteilung der Bundesverfassung, wobei für die Frage der Kostentragung in einzelnen Angelegenheiten – also die Bestimmung der »Aufgaben« einer Gebietskörperschaft für Zwecke der Finanzverfassung – ausschließlich die verfassungsrechtliche Vollziehungszuständigkeit (nicht hingegen die Gesetzgebungshoheit) als maßgeblich erachtet wurde.¹¹

Beginnend mit VfSlg 9.507/1982 sah sich der Gerichtshof jedoch gezwungen, von seiner Vorgänger-

judikatur »in dieser Allgemeinheit« ausdrücklich abzurücken: Da die Kompetenzbestimmungen des B-VG die Vollziehungshoheit ausschließlich zwischen Bund und Ländern verteilen, seien diese auch nur geeignet, die Kostenaufteilung zwischen Bund einerseits und Ländern andererseits zu regeln. Den Gemeinden wird von der allgemeinen Kompetenzverteilung hingegen keine genuin eigene Vollziehungshoheit zuerkannt.¹² Ihre Vollziehungsaufgaben leiten sich ausschließlich als Teilmengen aus den dem Bund oder den Ländern verfassungsmäßig zugewiesenen Kompetenzen ab.¹³ Dennoch räumen ihnen das F-VG eine eigene Ertragshoheit und Art 116 Abs 2 B-VG eine eigenständige Haushaltsführung ein. Als Konsequenz müsse ihnen nach Ansicht des VfGH aber jedenfalls auch eine eigene Ausgabenverantwortlichkeit zukommen, weshalb »Aufgaben« iSv § 2 F-VG nicht ausschließlich anhand der Kompetenzverteilung des B-VG den einzelnen Gebietskörperschaften zugeordnet werden könnten. Stattdessen soll die für die Kostentragung entscheidende Verteilung dieser »Aufgaben« zwischen Bund, Ländern und Gemeinden¹⁴ nur »unter Berücksichtigung aller Rechtsvorschriften möglich [sein], aus denen sich die Zuständigkeit einer bestimmten Gebietskörperschaft zu deren »Besorgung« jeweils ergibt«. ¹⁵

9 Siehe Kofler in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 2. Die Ermächtigung des § 2 F-VG zur Schaffung abweichender Kostentragungsregelungen spricht dabei jene Fälle an, in denen bei bereits feststehender Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften eine solche Regelung geschaffen wird. *Ruppe* bezeichnet diese Konstellation als »direkte Finanzausgleichsmaßnahmen«. Denkbar ist freilich auch, dass die Zuständigkeit zur Besorgung bestimmter Aufgaben von vornherein in einer Art und Weise zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt wird, die (im Hinblick auf den Konnexitätsgrundsatz) auch der intendierten Kostentragung entspricht. Diese Variante – die gedanklich der Anwendung des § 2 F-VG vorgelagert ist – bezeichnet *Ruppe* als »indirekte Finanzausgleichsmaßnahme«. Letztere stehen aber gerade außerhalb des Finanzausgleichs und sind daher auch nicht nach dessen Maßstäben, sondern nach den allgemeinen Normen der Bundesverfassung über die Kompetenzverteilung zu beurteilen (siehe zum Ganzen *Ruppe* in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht [12. Lfg. 2016] F-VG § 2 Rz 2; *Ruppe*, Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung, in *Matzner* (Hrsg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich [1977] 227 [236 f]).

10 Siehe zB VfGH A 24/87 VfSlg 11.663/1988; VfGH G 17/97 ua VfSlg 15.039/1997; VwGH 96/08/0257 VwSlg 15.322 A/2000.

11 So schon im ursprünglichen Erkenntnis zum Konnexitätsgrundsatz VfGH A 31/27 VfSlg 935/1928; später etwa VfGH A 21/51 VfSlg 2.604/1953; VfGH A 9/67 VfSlg 5.681/1968; VfGH A 4/70 VfSlg 6.617/1971.

12 Wie für einen Bundesstaat typisch, verteilen die Kompetenznormen (zentral die Art 10 bis 15 B-VG) die staatliche Gesetzgebungs- und Vollziehungshoheit nur zwischen dem Oberstaat (in Österreich: Bund) einerseits und den Gliedstaaten (in Österreich: Länder) andererseits (vgl dazu ganz allgemein zB *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ [2015] Rz 247 ff).

13 Vgl dazu zB *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 540. Diese abgeleiteten Vollziehungsaufgaben besorgen die Gemeinden entweder auf Basis der Art 118 Abs 2 und 3 B-VG in weisungsfreier Selbstverwaltung unter bloßer Aufsicht (Art 119a B-VG) des kompetenzrechtlich für die Vollziehung zuständigen Bundes oder Landes (»eigener Wirkungsbereich«) oder aber aufgrund der gesetzlich normierten Zuständigkeit eines Gemeindeorgans als weisungsgebundene Behörde innerhalb der Bundes- oder Landesverwaltung (Art 119 B-VG, »übertragener Wirkungsbereich«).

14 Da das F-VG hingegen keine eigene Ertragshoheit für die (praktisch kaum bedeutenden) Gemeindeverbände (Art 116a B-VG) vorsieht, fallen diese nach ganz hM im Schrifttum auch nicht unter den Begriff der »sonstigen Gebietskörperschaften« nach § 2 F-VG. Sie haben daher auch keine eigene, finanzverfassungsrechtliche Kostentragungsverpflichtung. Ihre »Aufgaben« sind für diese Zwecke daher gedanklich den hinter dem Verband stehenden Gemeinden zuzurechnen, welche ihm die zu besorgenden Angelegenheiten ursprünglich auch erst übertragen haben; siehe *Kofler* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 7; *Ruppe* in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 6; *Wenger/Höss*, Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung, in *Matzner* (Hrsg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 53 (62); siehe auch VfGH KR 1/93 VfSlg 13.705/1994, worin Gemeindeverbände in anderem Zusammenhang als Rechtsträger, die keine Gebietskörperschaft darstellen, bezeichnet werden.

15 Siehe VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982 in expliziter Ablehnung gegenteiliger Auffassungen im damaligen Schrifttum.

Auf Basis dieser Überlegungen gelangte der VfGH zu dem Schluss, dass jedenfalls die nach Art 118 Abs 2 und 3 B-VG in Selbstverwaltung zu besorgenden Vollzugsagenden des »eigenen Wirkungsbereichs« als »Aufgaben« der Gemeinden iSd § 2 F-VG zu beurteilen sind und deren Kosten finanzverfassungsrechtlich daher gänzlich zu Lasten der jeweiligen Gemeinde gingen.¹⁶ Über diesen Aspekt hinaus stellte der VfGH jedoch anhand seiner Ausführungen zum »übertragenen Wirkungsbereich« der Gemeinden ganz entscheidend die Weichen für Fragen der Kostentragung in allen Fällen mittelbarer Verwaltung: Damit eine Gebietskörperschaft finanzverfassungsrechtlich in »Besorgung ihrer Aufgaben« tätig wird, sei nämlich nicht notwendig, dass die Vollziehung der betroffenen Materie zur Gänze auch in der Disposition der jeweiligen Gebietskörperschaft liege. Stattdessen genüge, dass eine Gebietskörperschaft rechtlich dazu verpflichtet werde, ihre Organisation für den Vollziehungsbereich und unter Weisungsgewalt einer anderen Gebietskörperschaft bereitzustellen, wie dies für Fälle mittelbarer Vollziehung typisch ist. Die grundsätzliche (innere) Schaffung und Einsatzbereitschaft dieser Organisation liege nämlich prinzipiell sehr wohl im selbständigen und einflussfreien Tätigkeitsbereich einer Gebietskörperschaft. Somit sei die Pflicht zur Bereitstellung dieser Organisation bereits eine eigene »Aufgabe« der Trägergebietskörperschaft nach den Kategorien des § 2 F-VG, womit aber zugleich eine entsprechende Kostentragungspflicht verbunden ist.

Aus Sicht des VfGH erschöpft sich diese »Aufgabe« jedoch konsequenterweise darin, die handelnden Organe und die für deren Tätigkeit unbedingt notwendigen Hilfsmittel bereitzustellen. Der durch das funktionelle Handeln für eine andere Gebietskörperschaft entstehende konkrete oder auf einen damit verbundenen bestimmten Zweck ausgerichtete Aufwand sei jedoch nach wie vor von der Gebietskörperschaft zu tragen, für deren Vollziehungsbereich gehandelt wird. Der VfGH gelangt damit – aufbauend auf einem Gutachten des ständestaatlichen BGH¹⁷ – zu einer

nach Aufwandsarten differenzierenden Kosten-Zweiteilung:¹⁸

- ▷ Jene Gebietskörperschaft, der die handelnden Organe nach organisatorischen Gesichtspunkten zuzurechnen sind, hat auch die Kosten für die »Einsatzbereitschaft« dieser Organe zu tragen. Darunter fallen der gesamte Personalaufwand und der »Amtssachaufwand«. Unter Letzterem ist all jener Aufwand zu verstehen, der die allgemeinen sachlichen Voraussetzungen für das Tätigwerden der Organe schafft und umfasst zB die Kosten für Anschaffung und Betrieb der Amtsräumlichkeiten, die routinemäßig mit Büro- und Kanzleitätigkeiten verbundenen Ausgaben (Büromaterial, Druckkosten, Post, Telefonie etc), Dienstreiseaufwendungen,¹⁹ Kundmachungskosten,²⁰ aber auch »besondere« Aufwendungen in den einzelnen Zweigen der Fachverwaltung, welche überhaupt erst die Basis für entsprechende Tätigkeiten schaffen, etwa Hilfsmittel für technische Analysen, Geräte für Tuberkuloseuntersuchungen²¹ oder die Kosten für die laufende Tätigkeit von Lebensmitteluntersuchungsanstalten.²²
- ▷ Die andere Gebietskörperschaft, aus deren Vollziehungshoheit die jeweilige Aufgabe stammt und die sich funktionell der Organe einer fremden Gebietskörperschaft bedient, trägt demgegenüber sämtliche

hat in seiner Nachkriegsjudikatur zum Finanzausgleich diese vom BGH entwickelte Terminologie ausdrücklich übernommen (siehe VfGH A 16/52 VfSlg 2.395/1952; VfGH A 41/53 VfSlg 2.533/1953). Auch das FAG 1948 (BGBl 1948/46) knüpfte an diese Begrifflichkeiten an (siehe Erläuterung 511 BldNR 5. GP, 8). Beginnend mit dem Erkenntnis VfGH A 41/53 VfSlg 2.533/1953 führt der VfGH jedoch eine dritte Untergruppe des Sachaufwands ein (ohne deutlich auf diese Abweichung vom BGH hinzuweisen; siehe *Ruppe* in *Korinek/Holoubek* [Hrsg], Bundesverfassungsrecht [12. Lfg. 2016] F-VG § 2 Rz 8). Neben dem (allgemeinen) »Amtssachaufwand« und dem »Zweckaufwand« kennt die verfassungsrichterliche Judikatur seitdem auch den »konkreten Sachaufwand« (siehe zB auch VfGH A 1/74 VfSlg 7.314/1974; VfGH A 25/96 VfSlg 15.111/1998; VfGH A 9/01 VfSlg 16.739; VfGH A 4/02 VfSlg 16.992/2003). Diese werden im Folgenden näher ausgeführt.

16 VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982 führt dazu aus: »Diese von der Gemeinde kraft eigenen Rechtes und unter eigener Verantwortung zu besorgenden Aufgaben sind in jeder Hinsicht »ihre Aufgaben« und daher von ihr nach dem Grundsatz des § 2 F-VG 1948 zur Gänze aus eigenen Mitteln zu finanzieren; die Gemeinde trifft der gesamte daraus entstehende Aufwand.«

17 »Rechtsgutachten über die Auslegung des § 15, Abs. 1 Abgabenteilungsgesetz, BGBl. Nr. 62/31. Personalaufwand – Sachaufwand; Abgrenzung des Sachaufwandes im engeren Sinn (Amtssachaufwand) vom Zweckaufwand; [...]«, BGH G 1/36 Slg 1.074 A/1936 (kundgemacht in BGBl 1937/5). Der BGH teilte die Kosten der öffentlichen Verwaltung in diesem Gutachten in »Personalaufwand« und »Sachaufwand«, wobei Letzterer in die Unterkategorien »Amtssachaufwand« (oder Sachaufwand iES) und »Zweckaufwand« weiter untergliedert wurde. Der VfGH

18 Siehe VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982; zu den Kostenarten ausführlich und jeweils mwN *Kofler* in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 8; *Ruppe* in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 7f; *Buchsteiner*, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwands (1998) 31 ff; *Wenger/Höss*, Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung, in *Matzner* (Hrsg), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich (1977) 53 (63f); *Taucher*, Hochsicherheitsreisepässe und Kostentragung iSd § 2 F-VG, JBl 2006, 545 (546f).

19 Dazu schon BGH G 1/36 Slg 1.074 A/1936 (kundgemacht in BGBl 1937/5); später zB VfGH A 16/52 VfSlg 2.395/1952; VfGH A 41/53 VfSlg 2.533/1953; VfGH A 9/67 VfSlg 5.681/1968; VfGH A 4/02 VfSlg 18.090/2007.

20 Siehe VfGH A 9/67 VfSlg 5.681/1968.

21 Siehe VfGH A 8/66 VfSlg 5.485/1967.

22 Siehe VfGH A 4/02 VfSlg 18.090/2007.

»Zweckaufwendungen« und den »konkreten Sachaufwand«. Zweckaufwendungen sind dabei nach der ursprünglichen Begriffsbildung durch den BGH jene Aufwendungen, »die unmittelbar für den Zweck gemacht werden, den zu verfolgen oder zu fördern sich das Gemeinwesen zur Aufgabe gestellt hat, im Gegensatz zu den Ausgaben, die im Schoß der Behörde für diese oder für die bei ihr tätigen Personen erwachsen und daher nur mittelbar einem solchen Zweck dienstbar sind«. Das sind etwa »Auslagen zur Herstellung und Erhaltung von Einrichtungen anstaltlichen oder anstaltsähnlichen Charakters, wie es etwa Krankenhäuser, Wasserbauten, Straßen sind«, aber auch Beihilfen.²³ Der vom VfGH (in Abweichung vom BGH) entwickelte konkrete Sachaufwand als zweite genannte Kategorie umfasst jene Aufwendungen, die unmittelbar durch behördliche Tätigkeit in einem konkreten Verwaltungsverfahren ausgelöst werden. Beispiele aus der bisherigen Judikatur des VfGH für derart konkreten Sachaufwand bilden Kosten für Impfmateriale zur Bekämpfung von Tierseuchen,²⁴ für nur in bestimmten Verfahren durchzuführende Spezialuntersuchungen,²⁵ Zeugen-, Sachverständigen- und Dolmetschergebühren in Verfahren vor den (ehemaligen) UVS,²⁶ Begutachungskosten von Lebensmitteluntersuchungsanstalten in konkreten Strafverfahren,²⁷ Einsatzkosten (einschließlich Verpflegung und Ersatz von Schäden) der Feuerwehr bei Bekämpfung von Waldbränden²⁸ oder die Kosten für die Kennzeichnung von Geboten und Verboten im Schiffs- oder Straßenverkehr (auch in Form einer elektronischen Verkehrsbeeinflussungsanlage).²⁹

Diese zunächst für den übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden³⁰ entwickelte Judikaturlinie wurde vom

VfGH in weiterer Folge fortgeführt³¹ und explizit auch auf andere Fälle mittelbarer Verwaltung ausgedehnt.³² Die dementsprechenden Entscheidungen differenzierten hinsichtlich der finanzverfassungsrechtlichen Auswirkungen dabei nicht nach der Frage, auf welcher rechtlichen Basis die Zuständigkeit der handelnden Gebietskörperschaft letztlich bestand. So wandte der VfGH die von ihm entwickelten Grundsätze etwa auch auf Mandate, bei denen eine Gebietskörperschaft im Namen einer anderen handelt,³³ oder die Zuständigkeit zur (in Privatwirtschaft zu besorgenden) Amtsvormundschaft in der Jugendwohlfahrt kraft zivilrechtlicher Normen³⁴ an. Entscheidendes Element ist ganz generell die rechtliche Pflicht, für eine andere Gebietskörperschaft tätig zu werden und dafür eine entsprechende Organisation zu schaffen. Damit besteht entsprechend der VfGH-Judikatur aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht die »Aufgabe« zur Bereitstellung der personellen und sachlichen Grundausrüstung (Personalaufwand und Amtssach-

der Stellung der Gemeindebehörden als zugleich Bezirksverwaltungsbehörden. Obwohl die Bezirksverwaltungsbehörden nach organisatorischen Grundsätzen als Landesbehörden anzusehen sind, stellt ihre teilweise Heranziehung in der Sicherheitsverwaltung des Bundes unter Weisungsbindung an unmittelbare Bundesbehörden eine »besondere Organisationsform« der Bundesverwaltung und keinen regulären Fall »mittelbarer Bundesverwaltung« nach der Terminologie des Art 102 B-VG dar (vgl. zur systematisch selben Ausgangssituation nach heutigem Stand des B-VG Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ [2015] Rz 709). Mit diesen Fragen befasste sich der VfGH aber im Detail nicht ausdrücklich; er erachtete die letztliche Zuständigkeit von Gemeindeorganen für die Vollziehung des Bundes im Ergebnis schlicht als Fall des übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde im Dienste der Bundesverwaltung. Am Ergebnis dürften diese organisatorischen Hintergründe freilich nichts ändern.

31 Siehe zB VfGH A 24/87 VfSlg 11.663/1988; VfGH A 10/88 VfSlg 11.939/1988; VfGH A 7/94 VfSlg 14.168/1995; A 23/05 VfSlg 17.958/2006; VfGH 3.12.2014, A 12/2013.

32 So etwa VfGH A 25/96 VfSlg 15.111/1998, VfGH A 4/02 VfSlg 16.992/2003, VfSlg 18.090/2007 und VfSlg 18.481/2008, VfGH G 56/10 VfSlg 19.446/2011 (mittelbare Bundesverwaltung); VfGH A 9/01 VfSlg 16.739/2002 (weisungsfreies Landesorgan in Bundesangelegenheiten); VfGH A 1/03 VfSlg 17.138/2004 (mittelbare Landesverwaltung durch Bundesbehörden); VfGH A 10/88 VfSlg 11.939/1988 (Amtsvormundschaft der Bezirksverwaltungsbehörden kraft vom Bund geschaffenen Zivilrechts); VfGH A 7/94 VfSlg 14.168/1995 (Handeln einer Statutarstadt im Mandat des Landeshauptmanns). Keinen Fall der mittelbaren Verwaltung idS dürfte jedoch die Übertragung einzelner Angelegenheiten aus dem eigenen Wirkungsbereich einer Gemeinde auf eine staatliche Behörde durch Antrag der Gemeinde nach Art 118 Abs 7 B-VG darstellen (dazu etwa Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ [2015] Rz 883f). Dabei kommt es zum völligen Erlöschen der Zuständigkeit der Gemeinde und dem Übergang der Verantwortung auf eine andere Gebietskörperschaft, womit nach hM im Schrifttum auch sämtliche Kostenpflichten auf Letztere übergehen müssten; vgl. Kofler in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 20 mWn; Ruppe in Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 18.

33 Siehe VfGH A 7/94 VfSlg 14.168/1995.

34 Siehe VfGH A 10/88 VfSlg 11.939/1988.

23 Siehe BGH G 1/36 Slg 1.074 A/1936 (kundgemacht in BGBl 1937/5); daran anknüpfend zB VfGH A 16/52 VfSlg 2.395/1952; VfGH A 41/53 VfSlg 2.533/1953; VfGH A 8/66 VfSlg 5.485/1967; VfGH A 4/70 VfSlg 6.617/1971; VfGH A 1/74 VfSlg 7.314/1974; VfGH A 25/96 VfSlg 15.111/1998.

24 Siehe VfGH A 1/74 VfSlg 7.314/1974.

25 Siehe VfGH A 25/96 VfSlg 15.111/1998.

26 Siehe VfGH A 9/01 VfSlg 16.739/2002.

27 Siehe VfGH A 4/02 VfSlg 16.992/2003, VfSlg 18.090/2007 und VfSlg 18.481/2008.

28 Siehe VfGH G 56/10 VfSlg 19.446/2011.

29 Siehe VfGH A 9/67 VfSlg 5.681/1968; VfGH 3.12.2014, A 12/2013.

30 Dem diese Judikatur einleitenden Erkenntnis VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982 lag dabei aber – obwohl der VfGH seine Ausführungen wohl bewusst sehr allgemein und breit anwendbar formuliert hat – kein typischer und alle Gemeinden gleichermaßen treffender Fall des »übertragenen Wirkungsbereichs« vor. Klagende Partei war die Gemeinde Krems, welcher als Statutarstadt nach Art 116 Abs 3 B-VG neben den Aufgaben der Gemeindeverwaltung auch jene der Bezirksverwaltung obliegen; die der Klage zugrundeliegenden Vollziehungsaufgaben aus der Sicherheitsverwaltung des Bundes resultierten aus

aufwand). Die speziell in Erfüllung konkreter Aufgaben anfallenden Kosten (Zweckaufwand und konkreter Sachaufwand) gehen nach diesem Konzept jedoch stets zu Lasten jener Gebietskörperschaft, welche die entsprechenden staatsrechtlichen Aufgaben funktionell zu besorgen hat (etwa der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich oder der Länder und des Bundes in den verbleibenden Agenden entsprechend ihrer Vollziehungskompetenzen).³⁵ Letztere Kosten sind der handelnden Gebietskörperschaft gegebenenfalls zu ersetzen.³⁶

Diese prinzipiell auf alle Fälle des funktionellen Handelns einer Gebietskörperschaft für eine andere anwendbaren Aussagen des VfGH entsprechen dabei dem, was bereits § 1 FAG 1948 als Kostentragung in der mittelbaren Bundesverwaltung nach Art 102 B-VG vorsah. Schon diese Bestimmung trug den Ländern auf, den gesamten Personal- und Sachaufwand (in § 1 lit c FAG 1948 als »gesamter Amtssachaufwand einschließlich Reisekosten« definiert) ihres Tätigwerdens für den Bund zu tragen. ISd dargestellten VfGH-Judikatur kommt dieser Norm (sie ist noch heute in vergleichbarer Form in § 1 Abs 1 FAG 2017 verankert) im Wesentlichen nur noch deklarativer und präzisierender Charakter zu, da sich ihre Rechtsfolgen bereits unmittelbar aus § 2 F-VG ergeben.³⁷

Zusammenfassend lässt sich aus der Judikaturlinie des VfGH folgende grundsätzliche Vorgangsweise zur Klärung der allgemeinen Kostentragung entsprechend dem Aufwandsbegriff nach § 2 F-VG ableiten: Lässt die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zur Vollziehung einer Materie berufene Gebietskörperschaft (also Bund oder Land) eine Angelegenheit durch eigene Organe besorgen, so trägt sie auch die gesamten damit verbundenen Kosten. Selbiges gilt, wenn eine Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich tätig wird (wobei die Kostentragung für diese Agenden zugleich aus

der Pflicht des Bundes oder Landes ausscheidet). Ist per Gesetz jedoch eine andere als die mit Vollziehungskompetenz ausgestattete Gebietskörperschaft verpflichtet, mit ihren Organen tätig zu werden (wie dies in allen Fällen »mittelbarer Verwaltung« oder auch im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden typisch ist), so ist diese Gebietskörperschaft auch zur Tragung der Kosten für die grundlegende Einsatzbereitschaft dieser Organe für die konkreten Verwaltungszwecke zuständig. Das umfasst den gesamten Personalaufwand und den sogenannten Amtssachaufwand. Zur Tragung der abgrenzbaren Kosten konkreter Verfahren (sogenannten konkreten Sachaufwand) oder Kosten, die unmittelbar zur Erreichung des gewünschten Zweckes führen (sogenannten Zweckaufwand, wie Förderaufwendungen oder Ausgaben für die Errichtung von den Aufgaben der anderen Körperschaft dienenden Infrastruktur), bleibt jedoch stets die »ursprüngliche« Gebietskörperschaft verpflichtet. Das Ausmaß der jeweiligen Kostenpflichten ist dabei anhand aller Rechtsvorschriften, aus denen sich die Zuständigkeit einer Gebietskörperschaft zur Besorgung einer Aufgabe ergibt, zu ermitteln.

§ 2 F-VG räumt der »zuständigen Gesetzgebung« aber explizit die Möglichkeit ein, eine von den bislang dargestellten Grundregelungen abweichende Kostenverteilung vorzusehen. Diese verfassungsrechtliche Anordnung ermächtigt einerseits den einfachen Gesetzgeber zu derartigen Abweichungen, stellt diese jedoch andererseits zugleich unter Gesetzesvorbehalt. Das jüngere Schrifttum plädiert dafür, für die Bestimmung des »zuständigen Gesetzgebers« den Konnexitätsgrundsatz des § 2 F-VG zum Ausgangspunkt zu machen: Jene Gebietskörperschaft, die demnach mit der (teilweisen) Kostentragung belastet wäre, kann eine gesetzliche Abwälzung ebendieser Kosten vorsehen. Dabei ist jedoch eine Hierarchie der Gebietskörperschaften zu beachten:³⁸ Der Bund kann Länder und Gemeinden, ein Land nur seine Gemeinden gesetzlich zur Kostentragung (jeweils im Rahmen des finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes nach § 4 F-VG) verpflichten.³⁹ Ein umgekehrtes An-sich-Ziehen von Aufwendungen einer anderen Gebietskörperschaft im Rahmen einer gesetzlichen Kostenübernahme kann hingegen wohl jede gesetzgebende Gebietskörperschaft vorsehen. Demnach könnten Bund und Länder Kosten der Gemeinden oder der jeweils anderen Körperschaft im Verhältnis zueinander auf sich nehmen.⁴⁰

35 *Ruppe* spricht davon, dass die Judikatur nach VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982 dem Gedanken einer »Kostentragung nach dem Veranlassungsprinzip« folgt: Jede Gebietskörperschaft trägt grundsätzlich die Kosten für die ihr organisatorisch zugehörigen Verwaltungseinheiten. Wenn Kosten aber alleine durch das konkrete Einschreiten für eine andere Gebietskörperschaft veranlasst werden (was auf den konkreten Sachaufwand und den Zweckaufwand iSd VfGH-Terminologie zutrifft), so hat diese sie auch zu tragen bzw Ersatz zu leisten. Siehe *Ruppe* in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 13.

36 Dabei sind auch Formen pauschaler Kostenabgeltung zulässig und ausreichend, sofern die tatsächlichen Kosten in der Pauschale Deckung finden; siehe VfGH A 23/05 VfSlg 17.958/2006.

37 So explizit VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982. Zuvor war in § 1 FAG 1948 (und den vergleichbaren Folgebestimmungen) noch eine abweichende Kostentragungsregelung iSd § 2 F-VG gesehen worden; so etwa noch auch VfGH A 41/53 VfSlg 2.533/1953. Siehe zur gesamten Problematik auch mit umfassenden Nachweisen aus dem Schrifttum *Kofler* in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 13; dazu auch *Ruppe* in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (12. Lfg. 2016) F-VG § 2 Rz 13.

38 Siehe schon VfGH A 21/51 VfSlg 2.604/1953.

39 Eine Abwälzungsmöglichkeit der Gemeinden scheidet indes schon an deren mangelnder Gesetzgebungshoheit und dem Gesetzesvorbehalt in § 2 F-VG. Unklar ist, ob ein Land den per Bundesgesetz auf es abgewälzten Aufwand des Bundes per Landesgesetz auf die Gemeinden »weiterwälzen« kann.

40 Vgl zum Ganzen *Kofler* in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (25. Lfg. 2020) F-VG § 2

Abweichende Kostentragungsregelungen iSd § 2 F-VG bedingen dabei nicht, dass die Kostenverantwortung zur Gänze oder hinsichtlich ganzer Gruppen von Aufwendungen auf eine andere Gebietskörperschaft verschoben bzw von dieser übernommen wird. Solche Regelungen können etwa auch den Ersatz von Aufwendungen, die zunächst eine andere Gebietskörperschaft getragen hat, zum Gegenstand haben. Dabei kann zudem bestimmt werden, in welcher Modalität der Kostenersatz zu erfolgen hat, in welchem Ausmaß er erfolgt oder wie ein solcher berechnet wird. Inhaltlich ist der jeweilige Gesetzgeber lediglich an die äußeren Schranken des § 4 F-VG gebunden.⁴¹

II. Grundzüge der Auslegungsfrage im Zusammenhang mit der »Kostenbestreitung aus dem Bundesschatz« nach § 36 Abs 1 lit m EpiG

Nach § 2 F-VG kann also »die zuständige Gesetzgebung« Abweichungen von der zuvor dargestellten bundesstaatlichen Kostentragung nach § 2 F-VG verfügen. Explizite (und womöglich im Einzelnen von § 2 F-VG abweichende⁴²) Kostentragungsregeln finden sich in der Tat auch in verschiedenen Bestimmungen des Gesundheitsrechts.⁴³ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und inwieweit (auch) die formal zweifellos in Geltung stehende Norm des § 36 Abs 1 lit m EpiG⁴⁴ eine von § 2 F-VG abweichende Kostentragungsregel darstellt.⁴⁵ Diese Bestimmung steht unter der Überschrift »Kostenbestreitung aus dem Bundesschatz« und lautet in ihrer Gesamtheit:

»§ 36. (1) Aus dem Bundesschatz sind zu bestreiten:

- a) die Kosten von Screeningprogrammen nach § 5a;
- b) die Kosten der in staatlichen Untersuchungsanstalten nach § 5 vorgenommenen Untersuchungen;
- c) die Kosten der Vertilgung von Tieren, durch die Krankheitskeime verbreitet werden können (§ 14);
- d) die Kosten der Überwachung und Absonderung ansteckungsverdächtiger Personen (§ 17);
- e) die Kosten für die Beistellung von Unterkünften (§ 22);
- f) die Kosten der Vorkehrungen zur Einschränkung des Verkehrs mit Bewohnern verseuchter Ortschaften und Niederlassungen (§ 24);
- g) die Gebühren der Epidemieärzte (§ 27);
- h) die Entschädigungen für die bei einer Desinfizierung beschädigten oder vernichteten Gegenstände (§§ 29 bis 31);
- i) die Vergütungen für den Verdienstentgang (§ 32) und die Behandlungskosten gemäß § 33a Abs. 2;
- k) die Ruhe- und Versorgungsgenüsse für Ärzte und ihre Hinterbliebenen (§ 34);
- l) die Ruhe- und Versorgungsgenüsse für Pflegepersonen und ihre Hinterbliebenen (§ 35);
- m) die Kosten der von den staatlichen Behörden und Organen aus Anlaß der Durchführung dieses Gesetzes zu pflegenden Amtshandlungen;
- n) die Kosten für die Beauftragungen nach § 5 Abs. 4 und § 27a.

(2) Über Ansprüche, die nach Abs. 1 erhoben werden, entscheidet die Bezirksverwaltungsbehörde.

(3) Die Kosten des gerichtlichen Verfahrens trägt der Bund.«

§ 36 Abs 1 EpiG zählt damit eine durchaus umfangreiche Liste von Positionen auf, für welche der Bund (»Bundesschatz«) ausdrücklich die Kosten bestreitet. Während die meisten dieser Positionen Bezug auf sehr spezifische Maßnahmen bzw Ansprüche nach dem EpiG nehmen, sticht die hier zu analysierende lit m mit einer im Wortlaut besonders weitreichenden Anordnung heraus, wonach der Bundesschatz »die Kosten der von den staatlichen Behörden und Organen aus Anlaß der Durchführung dieses Gesetzes zu pflegenden Amtshandlungen« trägt. Diese Vorschrift könnte mit ihrem Verweis auf »die Kosten der staatlichen Behörden und Organe« damit insbesondere auch die Kostenverteilung für die »innere« Organisation der Verwaltung ansprechen, was

Rz 25 f; Ruppe in Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht IV (3. Lfg. 2000) F-VG § 2 Rz 29 f.

41 Siehe zB VfGH A 13/74 VfSlg 7.875/1976; VfGH KII-1/94 VfSlg 14.079/1995; VfGH G 17/97 ua VfSlg 15.039/1997.

42 So qualifiziert etwa Taucher, Hochsicherheitsreisepässe und Kostentragung iSd § 2 F-VG, JBl 2006, 545 (549), die Bestimmung des § 47 TuberkuloseG ausdrücklich als »abweichende« Kostentragungsregel.

43 Siehe zB § 61 TierseuchenG (RGrBl 1909/177; dazu auch VfSlg 7.314/1974) und § 47 TuberkuloseG (BGBl 1968/127 idGF).

44 Epidemiegesetz 1950, BGBl 186/1950 idGF.

45 Am Rande sei bemerkt, dass eine abweichende Kostentragungsregel nur von der zuständigen Gesetzgebung angeordnet werden, also nur in Gesetzesform erfolgen kann. Obwohl das EpiG im Jahr 1950 (nur) wiederverlautbart wurde (BGBl 186/1950), steht die Gesetzesform des aus der Monarchie stammenden § 36 EpiG nicht in Zweifel (siehe Art II Z 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1947, über die Wiederherstellung des österreichischen Rechtes auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, BGBl 151/1947).

die entscheidende Frage aufwirft, ob der Bund (»Bundesschatz«) den Ländern (und womöglich Gemeinden) im Bereich der Vollziehung des EpiG allgemein einen Kostenersatz schuldet, der über deren Ansprüche nach § 2 F-VG hinausgeht. Eine Stütze findet diese Sicht womöglich in älterer VfGH-Judikatur, wonach der Begriff »Aufwand«, wie ihn auch § 2 F-VG verwendet, grundsätzlich alle Kosten einer Vollziehungsaufgabe umfasst, was (auch) anteilige Personalkosten und Amortisationsquoten für die sachlichen Erfordernisse miteinschließt.⁴⁶

Das EpiG 1950 gehört zum Kompetenztatbestand »Gesundheitswesen« iSd Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG,⁴⁷ ist also in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Es wird dabei nach Art 102 Abs 1 B-VG in mittelbaren Bundesverwaltung durch die Landeshauptleute und die ihnen unterstellten Landesbehörden vollzogen, in erster Instanz also die Bezirksverwaltungsbehörden bzw Statutarstädte, die nach Art 116 Abs 3 B-VG die Aufgaben der Bezirksverwaltung zu besorgen haben. Die (sonstigen) Gemeinden haben – seit dem VerwaltungsreformG 2001⁴⁸ und der Klarstellung in der EpiG-Novelle 2016⁴⁹ – bei der Vollziehung des EpiG im übertragenen Wirkungsbereich keine behördliche Aufgaben; die Maßnahmen zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten fallen zudem wegen ihres überörtlichen Charakters nicht unter die in Art 118 Abs 3 Z 7 B-VG angeführten Angelegenheiten der örtlichen Gesundheitspolizei, die der Gemeinde zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich zu übertragen sind.⁵⁰

Nach den zuvor dargestellten Grundsätzen bedeutet dies, dass auf Basis des § 2 F-VG zunächst die Länder bzw Statutarstädte als Träger der Bezirksverwaltungsbehörden deren Personal- und Amtssachaufwand in Vollziehung des EpiG zu tragen haben, den Bund hingegen der allfällige zusätzliche Zweckaufwand und konkrete Sachaufwand trifft. Damit den Ländern und womöglich Statutarstädten ein darüber hinausgehender Anspruch

gegen den Bund erwächst, müssen drei Subsumtions-schritte vorgenommen werden:

1. Die Bestreitung der Kosten aus dem »Bundesschatz« nach dem Einleitungssatz des § 36 Abs 1 EpiG stellt eine Kostentragungsregel zu Lasten des Bundes dar, welche gegebenenfalls auch über die vom Bund nach § 2 F-VG hinausgehenden Aufwendungen reichen würde. Tatsächlich scheinen Novellen zum EpiG⁵¹ als auch das Schrifttum⁵² eine solche Sichtweise nahezu legen.
2. Fraglich sind aber die Konsequenzen dieser Sichtweise im Hinblick auf die einzelnen Positionen in den lit des § 36 Abs 1 EpiG und die möglichen Adressaten des jeweiligen Kostenersatzes. Wenn dessen hier zu analysierende lit m von den »Kosten der staatlichen Behörden und Organe« spricht, scheinen als Begünstigte zumindest die Länder in Frage zu kommen. Wie der VfGH schon 1932 festgehalten hat, umfassen die aus Gesetzen der Monarchie und frühen Republik stammenden Begriffe »Staat« und »staatlich« in der österreichischen bundesstaatlichen Struktur »sowohl den Bund als auch die Länder«.⁵³
3. § 36 Abs 1 lit m EpiG spricht von den »Kosten der [...] aus Anlaß der Durchführung dieses Gesetzes zu pflegenden Amtshandlungen«, die aus dem Bundesschatz zu bestreiten sind. Damit diese Bestimmung gegenüber den womöglich angesprochenen Ländern nach zwischenzeitlicher Entwicklung der VfGH-Judikatur tatsächlich als abweichende Kostentragungsregel wirkt, müssten die darin angesprochenen Aufwendungen die eigentlich von ihnen zu tragenden Organkosten, dh Personal- und Amtssachaufwand ansprechen. Konkreten Sachaufwand und Zweckaufwand müsste nach § 2 F-VG ohnedies der Bund tragen, sodass § 36 Abs 1 lit m EpiG keine zusätzlichen Ansprüche eröffnete.

Der Wortlaut des § 36 Abs 1 lit m EpiG scheint eine solche Auslegung zunächst durchaus zuzulassen. Die Rechtslage im Hinblick auf den gesamten § 36 EpiG als auch spezifisch seinen Abs 1 lit m ist bei genauerer

46 So VfGH A 4/70 VfSlg 6.761/1972; mit Verweis darauf VfGH A 13/74 VfSlg 7.875/1976.

47 Siehe zB ErläuterV 722 BlgNR 21. GP, 49 (zum VerwaltungsreformG 2001).

48 BGBl I 65/2002. Durch das VerwaltungsreformG 2001 wurde die Vollzugszuständigkeit in § 43 Abs 4 EpiG der Bezirksverwaltungsbehörde zugeordnet.

49 Änderung des Tuberkulosegesetzes und des Epidemiegesetzes 1950, BGBl I 2016/63. Durch diese Novelle wurde § 43 Abs 2 EpiG gestrichen (Zuständigkeiten der Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich) und § 43 Abs 3 EpiG (Bezugnahme auf Gemeinden) angepasst. Erläuternd wurde zu diesen Änderungen Folgendes ausgeführt: »Durch das Verwaltungsreformgesetz 2001, BGBl. I Nr. 65/2001, wurde in § 43 Abs. 4 klargestellt, dass die Vollzugszuständigkeit für das Epidemiegesetz bei der Bezirksverwaltungsbehörde liegt. Damit nicht im Einklang stehende Bestimmungen, die in früheren Fassungen auf die Gemeinden als Vollzugsbehörden abstellen, haben zu entfallen« (ErlRV 1187 BlgNR 25. GP, 16).

50 Siehe VfGH 11. 3. 1967, A 8/66, VfSlg 5.485/1967 (zur Tuberkulose); siehe zu dieser Judikaturlinie zB auch VfGH 17. 6. 1971, V 21/70, VfSlg 6.463/1971.

51 Siehe etwa ErlRV 253 BlgNR 11. GP, 1 (zur EpiG-Novelle 1967), wo davon die Rede ist, dass § 36 EpiG eine »taxative Aufzählung« jener Maßnahmen enthalte, »deren Kosten aus Bundesmitteln zu bestreiten sind«, und ErlRV 772 BlgNR 21. GP, 48 (zum VerwaltungsreformG 2001), wo im Hinblick auf § 36 Abs 1 EpiG von den »vom Bund zu tragenden Kosten« die Rede ist. Auch in den Erläuterungen zum 16. COVID-19-Gesetz (BGBl I 2020/43), mit dem § 36 Abs 1 lit a und n EpiG eingefügt wurden, wird von einer »Klarstellung hinsichtlich der Kostentragung für Screeningprogramme und von zusätzlichen Personalerfordernissen auf Länderebene« gesprochen (IA 484/A 27. GP, 7).

52 Pfaundler, Der Finanzausgleich in Österreich (1931) 318 f.

53 VfGH 2. 6. 1932, V 1/32, VfSlg 1.453/1932.

Betrachtung jedoch wesentlich weniger klar und nur aus einer historischen Perspektive ergründbar.

III. Historische Entwicklung und daraus abzuleitende teleologische Einordnung des § 36 Abs 1 lit m EpiG

A. Ursprung der (inhaltlich unveränderten) Norm im Einheitsstaat der Monarchie

Die wesentliche Herausforderung bei der zutreffenden Auslegung des hier zu analysierenden § 36 Abs 1 lit m EpiG im Hinblick auf die Kostentragung im Bundesstaat besteht darin, dass § 36 Abs 1 nahezu unverändert – und in lit m sogar wortwörtlich – aus der Zeit der Monarchie stammt. Die Bestimmung in der Stammfassung RGBl 1913/67⁵⁴ (im Weiteren vereinfachend als EpiG 1913 bezeichnet) lautete:

»§ 36. Kostenbestreitung aus dem Staatsschatze.

Aus dem Staatsschatze sind zu bestreiten:

- a) die Kosten der besonderen Anzeigen nach § 4, Absatz 2;
- b) die Kosten der in staatlichen Untersuchungsanstalten nach § 5 vorgenommenen Untersuchungen;
- c) die Kosten der Vertilgung von Tieren, durch die Krankheitskeime verbreitet werden können (§ 14);
- d) die Kosten der Überwachung und Absonderung ansteckungsverdächtiger Personen (§ 17);
- e) die Kosten für die Beistellung von Unterkünften (§ 22);
- f) die Kosten der Vorkehrungen zur Einschränkung des Verkehrs mit Bewohnern verseuchter Ortschaften und Niederlassungen (§ 24);
- g) die Gebühren der Epidemieärzte (§ 27);
- h) die Entschädigungen für die bei einer Desinfizierung beschädigten oder vernichteten Gegenstände (§§ 29 bis 31);
- i) die Vergütungen für den Verdienstentgang (§ 32);
- k) die Ruhe- und Versorgungsgenüsse für Ärzte und ihre Hinterbliebenen (§ 34);
- l) die Ruhe- und Versorgungsgenüsse für Pflegepersonen und ihre Hinterbliebenen (§ 35);

m) die Kosten der von den staatlichen Behörden und Organen aus Anlaß der Durchführung dieses Gesetzes zu pflegenden Amtshandlungen.

Der Ausspruch über Forderungen, die auf Grund der vorangehenden Bestimmungen erhoben werden, ist von der politischen Landesbehörde unter Freilassung der Berufung an das Ministerium des Inneren zu fällen.

Die Regierung hat bei Auftreten oder Umsichgreifen von Epidemien bedürftigen Gemeinden, insbesondere in Grenzbezirken, im Bedarfsfalle Beihilfen in der Höhe von wenigstens der Hälfte der Ausgaben zu gewähren, die ihnen durch die im § 7 und § 8 vorgesehenen Maßnahmen erwachsen.«

Verpflichteter dieser Regelung war der »Staatsschatz«, wie auch lit m auf die »staatlichen« Behörde und Organe Bezug nimmt. Dies führt bereits zum Kern des angesprochenen Auslegungsbedarfs. Die einheitsstaatliche Konzeption der Monarchie kannte (nur) einen »Staatsschatz«, wie er in einer bundesstaatlichen Organisation nicht mehr mit derselben Bedeutung existiert. Der VfGH führte dazu in der Ersten Republik aus:

»Staatsschatz, Staatskasse und Ärar sind gleichbedeutend mit Fiskus und stellen den Staat in seinen vermögensrechtlichen Beziehungen vor. Ärar oder Fiskus ist der Staat als Träger von Vermögensrechten und als Prozeßsubjekt in Beziehung zu anderen Vermögensobjekten. In einem Einheitsstaat gibt es nur einen Fiskus. Nun ist die Republik Österreich aber nach Artikel 2 B-VG seit 10. November 1920 ein Bundesstaat. In einem solchen gibt es außer einem Fiskus des Oberstaates auch einen solchen der Gliedstaaten. Wie aus dem Bericht des Verfassungsausschusses der konstituierenden Nationalversammlung (Nr. 991 der Beilagen) hervorgeht, hat der Entwurf der Bundesverfassung, der dann zum Gesetze geworden ist, in Anlehnung an die übliche staatsrechtliche Theorie der Lehre vom Bundesstaat ›den Ausdruck ›Staat‹ und ›staatlich‹ in einem sowohl den Bund als auch die Länder umfassenden Sinne gebraucht. [...] Da sonach die Terminologie des Bundes-Verfassungsgesetzes die Ausdrücke ›Staat‹ und ›staatlich‹ in einem sowohl den Bund als auch die Länder umfassenden Sinne verwendet, muß die Verordnung [...], die von Forderungen gegen das Ärar und den Staatsschatz spricht, die bei einer staatlichen Kasse zahlbar sind, so ausgelegt werden, daß sie auch auf die Länder Anwendung findet.«⁵⁵

54 Gesetz, betreffend die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, RGBl 1913/67.

55 VfGH V 1/32 VfSlg 1.453/1932.

Der frühere monarchische Einheitsstaat erstreckte sich dabei hinsichtlich seiner Verwaltungsbehörden hierarchisch bis auf Ebene der Bezirke, »welche in administrativer Hinsicht die unterste politische Eintheilung bilden« und deren Hauptmänner »die untere politische Geschäftsführung zu besorgen« hatten.⁵⁶ Da diese in finanzieller Hinsicht Teil eines »Staatschatzes« waren, konnten Ansprüche gegen diesen »Staat« allenfalls von selbständigen Rechtsträgern außerhalb dieser Struktur erhoben werden, wie auch die Regelung zur Entscheidung über Forderungen gegen den Staatsschatz in § 36 Abs 2 EpiG 1913 anzeigt. Es wäre kaum zu erklären, weshalb für eine »staatsinterne« Kostenteilung ausdrücklich ein zweigliedriger Instanzenzug mit Erstentscheidung einer untergeordneten Behörde und Berufungsmöglichkeit an eine übergeordnete Stelle normiert würde. Es oblag vielmehr einer »staatlichen« Behörde, die Ansprüche Dritter, nicht aber einen Anspruch des und zugleich gegen den »Staat« zu prüfen und darüber abzusprechen, zumal hier nicht erklärbar wäre, wer Anspruchs- und späterer Berufungswerber sein sollte.

In erster Linie ist bei den außerhalb des »Staates« nach diesem Modell stehenden Anspruchsberechtigten an die Gemeinden zu denken. Schon damals kam den Gemeinden nämlich ein »selbständiger« und ein »übertragener Wirkungskreis« zu,⁵⁷ wobei der übertragene Wirkungskreis als die »Verpflichtung derselben zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung« umschrieben und durch die »allgemeinen Gesetze und innerhalb derselben durch die Landesgesetze« bestimmt wurde.⁵⁸ Die »Gesundheits-Polizei« wurde grundsätzlich als Teil des selbständigen Wirkungskreises normiert.⁵⁹ Präzisierungen dazu regelte das (ebenso noch immer in Geltung stehende) ReichssanitätsG⁶⁰, welches zwischen den Obliegenheiten der Staatsverwaltung (§ 2), der Gesundheitspolizei im selbständigen Wirkungskreis der Gemeinden (§ 3) und den Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden (§ 4) unterscheidet (ein Aufbau, der im Übrigen bildlich die Differenzierung zwischen »Staat« und »Gemeinde« belegt). Zum übertragenen Wirkungskreis gehört nach § 4 lit a ReichssanitätsG die »Durchführung der örtlichen

Vorkehrungen zur Verhütung ansteckender Krankheiten und ihrer Weiterverbreitung«. Das ReichssanitätsG trifft in seinen §§ 6 ff daneben aber auch Anordnungen für »die Handhabung des staatlichen Wirkungskreises in Sanitätsangelegenheiten«, der »den politischen Behörden« obliegt und bei denen für diese Zwecke Sanitätsorgane in Statutarstädten, Bezirksärzte, Landes-sanitäts(tier)ärzte und -referenten sowie der oberste Sanitätsrat eingerichtet werden.

An dies Struktur knüpfte sodann auch die Zuständigkeitsregelung im späteren § 43 EpiG 1913 an, wonach das ReichssanitätsG ausdrücklich unberührt blieb und eine Reihe von Maßnahmen des EpiG⁶¹ »in erster Linie« den Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis oblagen und diese bei sämtlichen weiteren Maßnahmen zumindest örtlich mitzuwirken hatten; bei bestimmten Krankheiten waren Maßnahmen auch »sofort an Ort und Stelle von den im öffentlichen Sanitätsdienste stehende Ärzten zu treffen«. Zusätzlich oblag den »zur Handhabung des staatlichen Wirkungskreises in Sanitätsangelegenheiten berufenen politischen Behörden« die »Einleitung, Durchführung und Sicherstellung sämtlicher in diesem Gesetze vorgeschriebenen Erhebungen und Vorkehrungen zur Verhütung und Bekämpfung anzeigepflichtiger Krankheiten, beziehungsweise die Überwachung und Förderung der in erster Linie von den Gemeinden oder« den eben erwähnten »zuständigen Sanitätsorganen getroffenen Vorkehrungen«. Ausweislich der Materialien des Herrenhauses war damit die Weiterführung der vom ReichssanitätsG geschaffenen Kompetenzlage beabsichtigt. Zugleich wird aber betont, dass »gemäß dem in unserer Verwaltungsgesetzgebung allgemein zum Durchbruche gelangten Grundsatz auch die erwähnten, in den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde fallenden Funktionen unmittelbar von den Staatsbehörden durch ihre eigenen Organe besorgt werden können.«⁶² Die Vollziehung des Gesetzes war also bewusst als überschneidende und nicht endgültig voneinander abgegrenzte Aufgabe der Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis einerseits und der Organe der Staatsverwaltung (unmittelbar und in Überwachung und Unterstützung der Gemeinden) andererseits angelegt.

Diese Kompetenzlage verdeutlicht, vor welchem Hintergrund und auch zu welchem mutmaßlichen

56 Siehe die Kaiserliche Entschließung vom 26. Juni 1849, wodurch die Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltungs-Behörden genehmigt werden, RGBL 1849/295.

57 Siehe Art IV des Gesetzes vom 5. März 1962, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden, RGBL 1862/18.

58 Siehe Art VI des Gesetzes vom 5. März 1962, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden, RGBL 1862/18.

59 Siehe Art V Z 5 des Gesetzes vom 5. März 1962, womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden, RGBL 1862/18.

60 Gesetz vom 30. April 1870, betreffend die Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes, RGBL 1870/68.

61 Es waren dies ausdrücklich § 5 Abs 1 (Erhebungen über das Auftreten einer Krankheit), §§ 7 bis 14 (Absonderung Kranker, Desinfektion, Ausschließung einzelner Personen von Lehranstalten, Beschränkung der Wasserbenutzung und sonstige Vorsichtsmaßregeln, Beschränkung des Lebensmittelverkehrs, Abschließung von Wohnungen, Verbot von Totenfeierlichkeiten, Maßnahmen in Bezug auf Leichen, Vertilgung von Tieren) und § 18 (Schließung von Lehranstalten) EpiG 1913.

62 Siehe ErlRV 22 BlgHH XXI. Session (1911), 31 (zu § 42; später als § 43 EpiG 1913 verabschiedet).

Zweck die Regelung des § 36 Abs 1 lit m EpiG 1913 geschaffen wurde. Auch die Materialien zu § 36 EpiG 1913 drücken ein derartiges Widerspiel zwischen örtlicher Gemeindezuständigkeit und »Staatszuständigkeit« für die Bekämpfung ansteckender Krankheiten aus, weisen dabei aber insbesondere auf das Ziel einer Entlastung der Gemeinden hin:

»Die Bestreitung der Kosten für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten wurde – soweit dies im Hinblick auf die Wahrung der staatsfinanziellen Interessen möglich schien – zu Lasten des Staatsschatzes in Aussicht genommen. Hierfür war die Erwägung maßgebend, daß nach den Grundsätzen unserer Gesetzgebung, wie dieselben auch im Reichssanitätsgesetze vom 30. April 1870 zum Ausdrucke gelangen, die Bekämpfung von Volkskrankheiten sich ihrem Wesen nach als eine Obliegenheit der Staatsgewalt darstellt, während den Gemeinden im übertragenen Wirkungskreise die Durchführung der örtlichen Vorkehrungen zur Verhütung ansteckender Krankheiten und ihrer Weiterverbreitung zur Last fällt.

Die staatliche Kostenbestreitung wird sich nicht nur auf die durch das Epidemiegesetz neu eingeführten Vorkehrungen, sondern tatsächlich in ausgedehntem Umfange auch auf solche Maßnahmen erstrecken, in bezug auf welche in der bisherigen Praxis bei dem Mangel eines eigenen Epidemiegesetzes den einschlägigen Bedürfnissen vorwiegend durch örtliche Maßnahmen Rechnung getragen werden mußte. Hiedurch werden die unvermeidbaren Lasten einer wirksamen Epidemiebekämpfung für die übrigen zu derselben heranzuziehenden Faktoren eine wesentliche Erleichterung erfahren.«⁶³

Trotz dieses Ziels wurden nicht alle denkbaren, durch den Vollzug des EpiG 1913 von der Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis erlittenen Lasten dem Staatsschatz aufgebürdet, sondern in § 36 EpiG 1913 auf spezifische Bestimmungen verwiesen. Die Absonderung Kranker nach § 7 EpiG 1913 beispielsweise fiel nach § 43 Abs 1 EpiG 1913 unter jene Maßnahmen, welche »in erster Linie« von der Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis einzuleiten und durchzuführen waren,⁶⁴ ohne dass aber § 36 EpiG 1913 eine diesbezügliche Kostenbestreitung aus dem Staatsschatz anordnete. Im Kontext der

hier zu analysierenden Frage scheint auch § 36 Abs 1 lit b EpiG 1913 beachtenswert. Dieser sieht keinen generellen Ersatz der Kosten für nach § 5 zur Erhebung über das Auftreten einer Krankheit durchgeführte Untersuchungen vor (welche ebenso von § 43 Abs 1 EpiG 1913 primär als Obliegenheit der Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis ausgestaltet waren), sondern beschränkte denselben auf die »in staatlichen Untersuchungsanstalten« vorgenommenen Untersuchungen. Die Materialien betonen im Zusammenhang mit dieser Bestimmung im Übrigen abermals, dass »die der Gemeinde im übertragenen Wirkungskreis obliegenden Aufgaben auch unmittelbar von der politischen Behörde durchgeführt werden können.«⁶⁵

Erst vor diesem Hintergrund der von der Gesetzgebung bewusst geschaffenen Zweigleisigkeit von Zuständigkeiten der Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis und eigenen Organen des Staates erlangt der systematische Zweck des § 36 Abs 1 lit m EpiG 1913 Kontur. Diese Bestimmung wirkte nämlich schon in der Stamfassung im Vergleich zu den übrigen lit des § 36 Abs 1 in zweifacher Hinsicht bemerkenswert: Erstens verzichtet sie als einzige lit auf die konkrete Nennung der kostenverursachenden Maßnahmen; zweitens lastet sie dem Haushalt des Einheitsstaats die sozusagen »inneren« Kosten für das Amtshandeln seiner eigenen Organe in Vollziehung der eigenen Gesetze an. Das scheint nur insoweit nicht redundant, als durch derartige Amtshandlungen auch in rechtliche Pflichtbereiche anderer eingegriffen wird, weshalb diese eine denkbare Ersatzpflicht treffen könnte (die im Bereich der Gemeinden mit dem Ziel deren Entlastung kollidiert hätte). Die Stoßrichtung des lit m war damit aber wohl weniger der Kostenersatz für Außenstehende, sondern vielmehr die Sicherstellung einer endgültigen Lastentragung durch den Staat für dessen unmittelbares Tätigwerden, mit anderen Worten ein ausdrücklicher Ausschluss der Überwälzung von auf die teilweise parallel zuständigen Gemeinden (und womöglich auch private Dritte).⁶⁶ Ein Ansatz zur Tragung von allgemeinen Vollziehungslasten der Gemeinden, welche nicht von den spezifischen lit

63 ErlRV 22 BlgHH XXI. Session (1911), 29f (zu § 35; später als § 36 EpiG 1913 verabschiedet).

64 Siehe auch ErlRV 22 BlgHH XXI. Session (1911), 24 (zu § 8; später als § 7 EpiG 1913 verabschiedet).

65 Siehe ErlRV 22 BlgHH XXI. Session (1911), 23 (zu § 5 EpiG 1913). In der Tat lässt sich aus der Perspektive einer Kostentragungsregel die lit m auch vor dem dargestellten Hintergrund begreifen,

66 dass seinerzeit den staatlichen Behörden eigene Aufgaben im Bereich der Aufsicht und sonstigen Vorkehrungen zukam und überdies nach »dem in unserer Verwaltungsgesetzgebung allgemein zum Durchbruche gelangten Grundsatz auch die erwähnten, in den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde fallenden Funktionen unmittelbar von den Staatsbehörden durch ihre eigenen Organe besorgt werden können« (ErlRV 22 BlgHH XXI. Session [1911], 31, zum EpidemieG 1913). § 36 Abs 1 lit m EpidemieG ließ sich also zwanglos so verstehen, dass die Kosten für das direkte Tätigwerden staatlicher Behörden und Organe auch dem Staat zur Last fallen (und nicht auf die Gemeinden überwält werden) sollten.

vor § 36 Abs 1 lit m EpiG 1913 angesprochen waren, ist darin nicht erkennbar, obwohl gerade auch die Gemeinden als öffentliche Körperschaften auf Basis gesetzlicher Verpflichtungen an der Vollziehung des EpiG 1913 zumindest örtlich mitzuwirken hatten. Die Beschränkung des § 36 Abs 1 lit m EpiG 1913 auf die Tätigkeiten eigener Organe mag umgekehrt auch erklären, weshalb die angesprochenen Kosten und Amtshandlungen keiner näheren Eingrenzung bedurften. In diese Richtung streitet auch die bereits erwähnte Einschränkung der Kostenbestreitung in § 36 Abs 1 lit b EpiG 1913 auf die Kosten für die Untersuchungen in »staatlichen« Anstalten.

Im Hinblick auf die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde in »gemeinsamer« Vollziehung des EpiG 1913 ist aber auch zu erwähnen, dass die meisten in § 36 Abs 1 EpiG 1913 normierten Fälle der Kostenbestreitung aus dem Staatsschatz gar nicht auf jene Maßnahmen bezogen waren, welche nach § 43 Abs 2 EpiG 1913 »in erster Linie« den Gemeinden zufielen. § 36 Abs 1 lit d bis g EpiG 1913 verweisen stattdessen auf typischerweise überörtliche Maßnahmen der §§ 17 ff,⁶⁷ die mangels Primärzuständigkeit der Gemeinden nach § 36 Abs 4 EpiG 1913 unmittelbar von den staatlichen Behörden (und lediglich unter örtlicher Mitwirkung der Gemeinden) zu besorgen waren. Wäre der Gedanke von § 36 Abs 1 lit m gewesen, dass die Kostentragung von Vollziehungshandlungen der Staatsorgane selbst auch eine generelle Ersatzpflicht des Staates für Aufwendungen der im Vollzug mittelbar Verpflichteten miteinschließt, hätte es dieser weiteren Aufzählung nicht bedurft. Die § 36 Abs 1 lit i bis l EpiG 1913 betreffen schließlich Geldleistungen für Ansprüche (privater) Dritter, welche die »Staatskasse« übernahm. Eine Entlastung der Gemeinden im Hinblick auf allgemeine Verwaltungskosten, selbst wenn diese durch die Mitvollziehung des EpiG 1913 verursacht wurden, war damit aber nicht in erkennbarer Weise verbunden.

Dieser Befund verstärkt sich, wenn betrachtet wird, dass im EpiG 1913 zwei andere Entlastungsmöglichkeiten für Gemeinden vorgesehen waren, denen offenbar unverändert selbst die grundsätzliche Kostentragung im Bereich der Bekämpfung der ansteckenden Krankheiten und ihrer Weiterverbreitung oblag.⁶⁸ So waren einerseits nach § 36 Abs 3 bedürftigen Gemeinden im Bedarfsfall Zuschüsse (»Beihilfen«) im Hinblick auf die Kosten für die Absonderung Kranker (§ 7) und die Desinfektion (§ 8) zu gewähren,⁶⁹ andererseits wurde

in § 37 unter der Überschrift »Kostentragung durch die Parteien« die Landesgesetzgebung ermächtigt, »Bestimmungen über die Einhebung von Gebühren- und Ersatzleistungen zur Deckung jener Kosten zu treffen, die den Gemeinden aus Anlaß der Durchführung von Vorkehrungen im Sinne dieses Gesetzes erwachsen«. Ausweislich der Materialien handelte es sich dabei um eine schon zuvor gängige Praxis. Ein wesentlicher Mehraufwand durch das EpiG 1913 wurde aber insofern erwartet, »als infolge des Desinfektionszwanges die Notwendigkeit der Beschaffung von Desinfektionsmitteln und Apparaten in erweitertem Umfang eintreten wird.«⁷⁰ Auch dies weist aber darauf hin, dass § 36 EpiG 1913 keinesfalls eine »Mitfinanzierung« sämtlicher den Gemeinden durch das EpiG 1913 entstehenden Vollziehungskosten durch den Staatsschatz bezweckte. Beide Bestimmungen finden sich – anders als § 36 Abs 1 lit m EpiG – heute nicht mehr: § 37 wurde anlässlich der Wiederverlautbarung 1950 als nicht mehr geltend festgestellt;⁷¹ die Zuschussregelung des § 36 Abs 3 wurde durch eine EpiG-Novelle im Jahr 2016⁷² beseitigt, offenbar weil den Gemeinden seit diesem Zeitpunkt ohnehin keine behördlichen Zuständigkeiten im Bereich des EpiG mehr zukommen sollten.⁷³

B. Übernahme in den Bundesstaat

Das EpiG 1913 wurde ohne grundlegende Veränderungen in den Rechtsbestand des österreichischen Bundesstaats überführt, dh zunächst in die Erste⁷⁴ und sodann in die Zweite Republik⁷⁵ übernommen und 1950 (fortan einschließlich der Legalbezeichnung als EpiG 1950)⁷⁶ wiederverlautbart. Die Regelung zur »Kostenbestreitung aus dem Staatsschatz« in § 36 und die Zuständigkeiten nach § 43 EpiG 1913 wurden dabei zunächst mit unverändertem Wortlaut beibehalten. Die Konsequenzen des neuen bundesstaatlichen Verwaltungsaufbaus für den Vollzug dieses Gesetzes ließen sich daher nur aus den generellen Vorschriften zur Weitergeltung des Rechts der Monarchie in der Republik, insbesondere dem Übergangsgesetz⁷⁷ ableiten.

70 ErlRV 22 BlgHH XXI. Session (1911), 30 (zum EpiG 1913).

71 Ausweislich der Wiederverlautbarung BGBl 1950/186 wegen der Übergangsnovelle, BGBl 1925/269.

72 BGBl I 2016/63.

73 Vgl ErläutRV 1187 BlgNR 25. GP, 16.

74 Siehe §§ 1 ff des Übergangsgesetzes 1920, StGBL 1920/451 = BGBl 1920/2.

75 Siehe Art II Z 5 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1947, über die Wiederherstellung des österreichischen Rechtes auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, BGBl 1947/151.

76 Epidemiegesetz 1950, BGBl 1950/186.

77 Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, StGBL 1920/451 = BGBl 1920/2; unter Berücksichtigung von Novellierungen wiederverlautbart mit BGBl 1925/368.

67 Vgl zum vermutet überörtlichen Charakter dieser Maßnahmen ErlRV 22 BlgHH XXI. Session (1911), 24 f (zu § 16 EpiG 1913; später als § 15 EpiG 1913 verabschiedet).

68 Dazu auch Pfandler, Der Finanzausgleich in Österreich (1931) 318 f.

69 In der Regierungsvorlage fand sich diese Zuschussmöglichkeit noch nicht (siehe RV 22 BlgHH XXI. Session [1911], 12 f).

Gemäß Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG 1920 fällt das »Gesundheitswesen« in Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz des Bundes; das EpiG 1913 wurde daher nach § 2 ÜbergangsG ein Bundesgesetz. Anlässlich der späteren Wiederverlautbarung durch die Bundesregierung als EpiG 1950 wurden (ua) die abstrakten Vorgaben des ÜbergangsG in den Text eingearbeitet. Aus dem »Staatschatz« wurden dabei in der Überschrift und im Abs 1 der Regelung zur Kostenbestreitung in § 36 der »Bundesschatz«, in dessen Abs 3 (zu den Beihilfen an besonders betroffene Gemeinden) die »Regierung« zur »Bundesregierung«. Der Begriff der »staatlichen Behörden und Organe« im hier zu analysierenden Abs 1 lit m blieb allerdings unverändert. Auch die Regelung der Behördenzuständigkeit in § 43 wurde nur geringfügig angepasst, indem dessen Abs 4 statt auf die »politischen Behörden« nunmehr auf die »Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung« Bezug nahm. Die Zuständigkeit der »Gemeinden im übertragenen Wirkungskreise« für bestimmte Maßnahmen und deren Pflicht zur allgemeinen örtlichen Mitwirkung sowie die parallele Generalzuständigkeit und Überwachungskompetenz der genannten Behörden blieben jedoch unverändert.

Allerdings scheint schon in der Ersten Republik allgemein anerkannt gewesen zu sein, dass der »Staatschatz« nach § 36 EpiG 1913 nunmehr auf den Haushalt des Bundes zu beziehen sei. Die Überschrift zu Art 34 des Verwaltungsentlastungsgesetzes 1925⁷⁸ sprach im Zusammenhang mit einer Novellierung des § 36 Abs 2 EpiG 1913 bereits von »Ansprüchen gegen den Bundesschatz«. Mit dieser Novelle wurde die Zuständigkeit der »politischen Landesbehörde« in § 36 Abs 2 EpiG terminologisch auf »Landeshauptmann« angepasst und zugleich auf die Entscheidung über Ansprüche nach Abs 1 lit h und i beschränkt, wohingegen alle anderen Ansprüche auf Kostenbestreitung gegenüber dem Bundesministerium geltend zu machen waren. Die Entscheidung sollte damit weitgehend unmittelbar zum budgetverantwortlichen Ministerium verlagert werden und beim Landeshauptmann nur hinsichtlich solcher Ansprüche verbleiben, welche »die Entschädigungen für die bei Desinfektionen vernichteten Gegenstände, dann die Vergütungen für den Verdienstentgang (§§ 29 bis 31 sowie § 32 des zitierten Gesetzes) betreffen, da es sich hiebei nur um geringfügige Beträge handelt, deren Ersatz meistens von einzelnen, auf eine rasche Erledigung wartenden Privatparteien verlangt wird«. Wenngleich hier also primär eine Straffung des Instanzenzugs im Verwaltungsverfahren beabsichtigt war, wird auch in den Mate-

rialien ausdrücklich von »Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, die aus dem Bundesschatz zu bestreiten sind« gesprochen, welche in § 36 Abs 1 EpiG 1913 »taxativ aufgezählt« seien.⁷⁹

Diese Ansicht ist freilich leicht nachvollziehbar, nachdem das EpiG 1913 verfassungsrechtlich als Vollziehungsmaterie des Bundes ausgestaltet wurde, womit auch die Zuständigkeit des bzw der Instanzenzug an das Bundesministerium bei Ansprüchen auf Kostenbestreitung nach § 36 Abs 1 EpiG 1913 korrespondiert. Wie der VfGH im Jahr 1928 in seinem Leiterkenntnis zur Kostentragung ausdrücklich ausgesprochen hat, ist der bundesstaatlichen Ordnung nach dem B-VG nämlich inhärent, dass Bund und Länder grundsätzlich die Kosten für die Verwaltung der in ihrer Vollziehungshoheit liegenden Aufgaben bestreiten.⁸⁰ Im Hintergrund hatte sich gegenüber der Monarchie jedoch sehr wohl eine bedeutende materielle Verschiebung im inneren Aufbau dieser Vollziehung ergeben: Während der »Staatschatz« und die amts handelnden »staatlichen« Behörden und Organe im Einheitsstaat noch Teil desselben Fiskus waren, fallen nach organisatorischer Zuweisung der Bezirkshauptmannschaften an die Länder⁸¹ in allen Fällen der mittelbaren Bundesverwaltung durch Landesbehörden (Art 102 B-VG) der »Bundesschatz« als Teil des »Oberstaates« und die amts handelnden Behörden als Organe der »Gliederstaaten« in zwei verschiedene Fiskalen auseinander.⁸²

Das Abstellen auf den »Bundesschatz«, wie es im Zuge der Wiederverlautbarung auch in den Gesetzestext des § 36 EpiG selbst Eingang fand, muss in diesem Zusammenhang nicht notwendigerweise auch als Entscheidung über eine finanzverfassungsrechtliche Kostenverteilungsregelung zu beurteilen sein. Vielmehr bringt diese textliche Änderung wohl ausschließlich die zwischenzeitlich durch das B-VG geschaffene Vollzugshoheit des Bundes für diese Materie zum Ausdruck. Eine derartige Anpassung von Vorschriften aus der Zeit der Monarchie an das bundesstaatliche Kompetenzgefüge hat nicht zwangsläufig alle finanzverfassungsrechtlichen Hintergründe oder Besonderheiten, welche sich zB aus der Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung ergeben, mitberücksichtigt und spiegelt diese verbindlich wider. Neben dem Wortlaut »Bund« wird bei solchen Folgefragen vor allem auch auf den Regelungszweck und -zusammenhang der betreffenden Norm

78 Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über die Vereinfachung der Verwaltungsgesetze und sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Verwaltungsbehörden (Verwaltungsentlastungsgesetz – V.E.G.), BGBl 1925/277.

79 Siehe ErläutRV 116 BlgNR 2. GP, 38.

80 Siehe VfGH A 31/27 VfSlg 935/1928.

81 § 8 Abs 1 und 4 ÜbergangsG, BGBl 1920/2 idF Übergangsnovelle, BGBl 1925/269. Abs 5 lit b leg cit organisiert im Übrigen auch die Statutarstädte und sonstigen Gemeinden in mittelbarer Bundesverwaltung und Landesverwaltung unter dem Landeshauptmann.

82 Zur Terminologie siehe VfGH V 1/32 VfSlg 1.453/1932.

abzustellen sein.⁸³ Insbesondere gilt auch zu bedenken, dass die Wiederverlautbarung kein Akt der Gesetzgebung, sondern ein solcher der Verwaltung ist, bei dem auch denkbar ist, dass er die maßgebliche Rechtslage nicht richtig erfasst.⁸⁴

Eine vom F-VG abweichende Kostenübernahme durch den Bund erfordert einen entsprechenden Akt des Bundesgesetzgebers. Fraglich ist, ob die Gesetze zur Übernahme des EpiG 1913 in die Republik bereits in diese Richtung verstanden werden können. Im bereits erwähnten Leiterkenntnis zur bundesstaatlichen Kostentragung VfSlg 935/1928 hatte sich der VfGH ua mit der Frage zu beschäftigen, wie die Anordnung einer Kostenübernahme durch den »Staat« in Gesetzen aus der Zeit des monarchischen Einheitsstaats im neuen Verhältnis zwischen Bund und Ländern nach dem B-VG zu verstehen sei. Bereits diese frühe verfassungsgerichtliche Judikatur hat verdeutlicht, dass der in Regelungen der Monarchie enthaltene Begriff des »Staates« nach dem Übergang auf den Bundesstaat und insbesondere im Lichte des § 6 Übergangsg⁸⁵ für Zwecke der Kostentragung nicht zwingend den »Bund« meint. Denn überall dort, »wo in solchen älteren Gesetzen das Wort ›Staat‹ steht«, ist »je nach der neuen Zuständigkeit ›Bund‹ oder ›Land‹ darunter zu verstehen«.⁸⁶ In diesem Sinne hat der VfGH

den heute in § 2 F-VG verankerten Grundsatz der eigenen Kostentragung auch aus dem bundesstaatlichen Prinzip abgeleitet⁸⁷ und die organisatorische Neuordnung des Staates mit der Verpflichtung zur Kostentragung verknüpft. Der Gerichtshof führte dazu aus:

»Gegen diese Lösung könnte eingewendet werden, daß der Grundsatz, das Land habe die Kosten der in seine Zuständigkeit fallenden Vollziehung zu tragen im vorliegenden Falle dadurch eingeschränkt sei, daß ein in Geltung stehendes Gesetz diese Kosten dem ›Staat‹, was soviel bedeute als dem Bunde, auferlege, und daß, solange dieses Gesetz eben nicht geändert sei, der Bund die Kosten zu tragen habe. Demgegenüber muß festgestellt werden, daß die Bestimmung des § 4 des fraglichen Gesetzes, derzufolge der Staat die nicht von der Gemeinde und den Organen der Ziehkinderaufsicht zu tragenden Kosten zu bestreiten habe, eigentlich ganz überflüssig war, da zur Zeit der Erlassung des Gesetzes der Staat zur Tragung dieser Kosten auch dann verpflichtet gewesen wäre, wenn das Gesetz eine solche Verpflichtung nicht ausgesprochen hätte, und zwar darum, weil es sich um die Kosten staatlicher Verwaltung handelt. Die ausdrückliche Aufnahme in das Gesetz erfolgte offenbar nur darum, weil ein Teil der Kosten auf die Gemeinden und die Organe der Ziehkinderaufsicht abgewälzt wurde. Hätte das Gesetz die ganz überflüssige, weil selbstverständliche Bestimmung nicht enthalten, daß die übrigen Kosten der ... Staat trage, dann hätte das Land Tirol keinerlei Möglichkeit, seine Verpflichtung zur Tragung der Kosten in Frage zu stellen. Der zufällige Umstand, daß ein überflüssiger Satz in das Gesetz aufgenommen wurde, kann sicherlich nicht die ganz unbeabsichtigte Wirkung haben, daß nunmehr dem Bund die Kosten einer Verwaltung anlasten, hinsichtlich deren er die Zuständigkeit an die Länder verloren hat. Im Übrigen ist

83 Vgl dazu VfGH V 12/83 ua VfSlg 10.618/1985 und VfGH B 441/80 ua VfSlg 10.075/1984: Nach einer Regelung im aus der Zeit Monarchie stammenden TierseuchenG waren »dem Staat«, in der damaligen Fassung auf »den Bund« geändert, Gebühren zur Deckung des amtlichen Aufwands veterinärmedizinischer Untersuchungen zu entrichten. Der VfGH ließ die dagegen vorgebrachten Bedenken, wonach die Gebühren nur Kosten des Bundes, nicht aber der Länder in mittelbarer Bundesverwaltung miteinbeziehen dürften, nicht gelten und führte in diesem Zusammenhang ua aus: »Dabei ging die Novelle offenbar davon aus, daß die Kosten zur Untersuchung der Tiere auf Grund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung den Bund träfen und der bisherige Ausdruck ›Staat‹ daher durch ›Bund‹ zu ersetzen sei. [...] Offenbar ist in der novellierten Bestimmung also von den Kosten des ›Bundes‹ deshalb die Rede, weil die Vollziehung des Gesetzes dem Bund zukommt. ›Bund‹ bezeichnet also nur jenen Teilstaat, dem der Verwaltungsakt zugerechnet wird. Nur auf die kompetenzrechtliche Lage wird Bezug genommen. Daß die Vollziehung des Bundes im Bereich der Länder – als mittelbare Bundesverwaltung – durch Landesbehörden ausgeübt wird (Art 116 Verfassung 1934, Art 102 B-VG), dürfte außer Betracht geblieben sein. Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß die Gebühr nur insoweit geschuldet sein soll, als finanzverfassungs- und finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen den Bund jeweils endgültig mit diesem Aufwand belasten. Was die Frage der internen Kostenaufteilung mit dem Verhältnis der Verwaltung zum Bürger zu tun haben soll, wäre unerfindlich. Daher bleibt es eine Angelegenheit des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern, wie der Finanzausgleich auf der Ebene der Verfassung und des einfachen Gesetzes gestaltet ist. Für die Gebührenpflicht ist nicht entscheidend, wie der aus der Untersuchung nach § 11 Abs 1 Z 2 TierseuchenG entstehende Aufwand finanzausgleichsrechtlich einzuordnen wäre.«

84 Siehe VfGH G 128/98 ua VfSlg 15.671/1999.

85 StGBL 1920/451 = BGBL 1920/2.

86 VfGH 23.2.1928, A 31/27, VfSlg 935/1928.

87 So entspricht es nach VfSlg 935/1928 »dem der Verfassung zugrunde liegenden bundesstaatlichen Prinzip, daß die Teilgemeinschaften des Bundes und der Länder, die jede über eigene Einnahmen verfügen, die Kosten der in ihre Kompetenz gestellten Funktionen tragen. Dieser bundesstaatliche Rechtsgrundsatz wird zwar von dem Bundes-Verfassungsgesetz nicht ausdrücklich ausgesprochen, aber von ihm als selbstverständlich vorausgesetzt. Ohne die Voraussetzung eines solchen Grundsatzes wäre die ganze Finanzverfassung nicht zu verstehen, deren Sinn eine Aufteilung der Einnahmsquellen zwischen Bund und Ländern ist, welche Aufteilung nur den Zweck haben kann, dem Bund ebenso wie den Ländern die Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Kosten der in ihre Kompetenz gestellten Funktionen zu bestreiten.« Dazu auch Kofler in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 6 mwN.

zu beachten, [...] daß überall dort, wo in solchen älteren Gesetzen das Wort ›Staat‹ steht, je nach der neuen Zuständigkeit ›Bund‹ oder ›Land‹ darunter zu verstehen ist. [...] Alles, was mit den organisatorischen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes im Widerspruch steht, hat als sinngemäß abgeändert zu gelten. Mit den organisatorischen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes, das ist mit der neuen bundesstaatlichen Organisation aber steht es im Widerspruch, daß die Kosten einer Verwaltung, die der Bund bisher zu tragen hatte, weil diese Verwaltung in seine Zuständigkeit fiel, vom Bunde weiter getragen werden soll, obgleich diese Verwaltung durch die neue bundesstaatliche Organisation in die Zuständigkeit der Länder gefallen ist. Die Änderung des Subjekts der Kostentragung steht in einem untrennbaren Zusammenhange mit der Änderung der Organisation.«⁸⁸

Die gesetzliche Ausgangslage dieses Erkenntnisses scheint mit § 36 Abs 1 lit m EpiG strukturell durchaus vergleichbar.⁸⁹ Auch in die hier zu analysierende Bestimmung wurde die Kostentragung des Staates für das Amtshandeln seiner eigenen Organe wohl primär aufgenommen, um (im Zusammenspiel mit den spezifischen Positionen der vorangehenden lit des Abs 1) einen Gegensatz zu den von den Gemeinden zu tragenden bzw auf diese gegebenenfalls abwälzbaren Kosten zu schaffen, wie oben gezeigt wurde. Der Staat zog mit dieser spezifischen Norm aber keine Kosten an sich, die er nicht ohnedies zu tragen gehabt hätte oder von anderen Körperschaften verursacht wurden. § 36 Abs 1 lit m EpiG war also mehr oder minder klarstellender Natur. Eine solcherart »überflüssige, weil selbstverständliche Bestimmung« wurde in VfSlg 935/1928 ausdrücklich nicht als hinreichende Grundlage gesehen, mit welcher der Bund als Nachfolger des »Staates« Kosten für Handlungen übernommen hätte, die nach dem B-VG außerhalb seiner Vollziehungszuständigkeit liegen. Die Änderungen der Organisation der Verwaltung würden vielmehr mit einer Änderung der Kostentragungspflichten einhergehen.

Dagegen ist freilich einzuwenden, dass VfSlg 935/1928 als wesentlichen Punkt ein Gesetz zur Jugendfürsorge

betraff, welche in der Stammfassung des B-VG 1920⁹⁰ zu Art 12 rechnete und daher der Ausführungsgesetzgebung und insbesondere Vollziehung der Länder unterlag. Das EpiG 1913 fiel demgegenüber gerade unter die Art-10-B-VG-Vollziehungskompetenz des Bundes, welche lediglich nach Art 102 B-VG in mittelbarer Bundesverwaltung durch Landesorgane zu besorgen sein sollte. Durch das Modell der mittelbaren Bundesverwaltung wird ein Kernelement des bundesstaatlichen Prinzips – nämlich dass Oberstaat und Gliedstaaten ihre Vollziehung jeweils durch eigene Organe besorgen – zugunsten der Länder modifiziert, indem die Länder durch die verfassungsrechtliche Eingliederung in den Bundesvollzug gestärkt wurden. Es handelt sich dabei um ein Recht der Länder gegenüber dem Bund, welches sich dadurch im B-VG 1920 auch von allen anderen denkbaren Formen der mittelbaren Verwaltung unterschied.⁹¹ Wenngleich VfSlg 935/1928 den Grundstein für den »Konnexitätsgrundsatz«, der Tragung der Kosten für die eigenen Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften, gelegt hatte, war die Rechtsprechung im Hinblick auf etwaige Folgefragen noch keinesfalls ausdifferenziert und standen auch die gesetzlichen Regelungen zu Finanzausgleich und Finanzverfassung noch am Anfang ihrer Entwicklung.⁹² Insbesondere die Kostentragung im System dieser mittelbaren Bundesverwaltung wurde erst durch § 1 FAG 1948⁹³ und spätere Rechtsprechung des VfGH (beginnend mit dem »Kremser Erkenntnis« im Jahr 1982⁹⁴) einer ausdrücklichen Struktur zugeführt. Zuvor neigte die Rechtsprechung des VfGH zu einer »funktionalen Betrachtung«, wonach den gesamten Aufwand für den Vollziehung einer Materie grundsätzlich jene Gebietskörperschaft zu tragen habe, welche auch die Vollziehungskompetenz vom B-VG zugewiesen bekommt.⁹⁵ Die Kostenteilung, wie sie § 1 FAG 1948 (und spätere FAG) anordneten, wurde demgegenüber gelegentlich als Abweichung von diesem Prinzip bezeichnet.⁹⁶

Die Finanzierung der in Vollziehung des EpiG nunmehr (neben den Gemeinden) zuständigen Bezirkshauptmannschaften im Hinblick auf deren allgemeinen Personal- und Sachaufwand war allerdings auch schon in der Ersten Republik in einfachen Gesetzen zur Umsetzung der Finanzverfassung differenzierter geregelt.

88 VfGH A 31/27 VfSlg 935/1928.

89 § 4 des Gesetzes vom 4. Februar 1919 über den Schutz von Ziehlkindern und unehelichen Kindern, StGBI 1919/76 lautete: »Die Gemeinde dem Ortes, in dem ein nach dem § 1 geschaffenes Organ der Ziehlkinderaufsicht seinen Sitz hat, hat diesem im Bedarfsfalle die nötigen Amtsräume unentgeltlich zur Verfügung zu stellen und für deren Instandhaltung Sorge zu tragen. Die übrigen Kosten, die mit der Aufsichtsführung über Ziehl- und uneheliche Kinder verbunden sind, trägt der Staat, soweit sie die dem bezeichneten Organ bisher obliegende oder von ihm tatsächlich geübte Beaufsichtigung übersteigen.«

90 BGBI 1920/1.

91 So ausdrücklich VfGH KI-1/28 VfSlg 1.030/1928.

92 Für einen umfassenden historischen Überblick siehe zB *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 1 F-VG Rz 7 ff.

93 BGBI 1948/46.

94 Insbesondere nach VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982.

95 Siehe als Beispiele dafür VfGH A 21/51 VfSlg 2.604/1953; VfGH A 9/67 VfSlg 5.681/1968; VfGH A 4/70 VfSlg 6.617/1971.

96 So ausdrücklich zB VfGH A 41/53 VfSlg 2.533/1953. Vgl zum Ganzen *Kofler in Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (25. Lfg 2020) § 2 F-VG Rz 13.

Die Kompetenzordnung des B-VG trat erst mit einer Änderung des Übergangsg mit 1.10.1925 in Kraft.⁹⁷ Mit diesem Tag übernahmen erstmals die Länder vom Bund organisatorisch die Bezirkshauptmannschaften⁹⁸ und zugleich aber auch die Tragung des diesbezüglichen Amtssachaufwands und der Personalkosten der zu diesen Behörden abgestellten Bundesangestellten gegen einen pauschalierten Finanzausschuss vonseiten des Bundes⁹⁹ (daneben beteiligte sich der Bund schon zuvor an den Personalkosten der bei den Ländern und Gemeinden Angestellten¹⁰⁰). Vor ebenjenem gesetzlichen Hintergrund¹⁰¹ differenzierte der ständestaatliche BGH in einem Gutachten zwischen jenen Kostenkategorien (Personalaufwand, Amtssachaufwand, Zweckaufwand), auf denen die spätere finanzausgleichsrechtliche Gesetzgebung und VfGH-Judikatur zur Kostentragung bei mittelbarer Vollziehung ausdrücklich¹⁰² aufbauen. In diesem Zusammenhang führte der BGH aus:

»II. Nach § 15, Abs. 1, des AbgTeilG. ist von den Ländern der g e s a m t e Amtssachaufwand (in dem eben umschriebenen Sinn) für die Behörden der politischen Verwaltung, einschließlich der damit vereinigten besonderen Verwaltungszweige, und der Agrarbehörden zu bestreiten. Das bedeutet:

a) Die Länder haben j e d e n Aufwand zu tragen, der den bezeichneten Behörden dadurch erwächst, daß ihre Organe auf Grund bestehender Vorschriften tätig werden, und der nicht kraft besonderer positiver Vorschrift von anderer Seite zu ersetzen ist.

Dagegen belastet die Länder nicht der Aufwand, der dadurch entsteht, daß etwa das in der betreffenden Angelegenheit zuständige Bundesministerium e i g e n e Organe (z. B. Beamte des Ministeriums) in die Länder entsendet oder von sich aus Außenstehende, z. B. als Sachverständige heranzieht. [...]

Diese Vorschrift war durch die Verländerung der Behörden der politischen Verwaltung in den Ländern und die Schaffung der Ämter der Lan-

desregierung (§ 8, Abs. 4 und 5, P. a), Übergangsgesetz in der Fassung BGBl. 368/25) notwendig geworden. Mit 1. X. 25 übernahmen die Länder zu ihrem bisherigen Wirkungsbereich auch die gesamten bisher von den Bundesbehörden der politischen Verwaltung (Landesregierungen, Bezirkshauptmannschaften) und Agrarbehörden besorgten Aufgaben, u. zw. sowohl die hoheitlichen als die nicht hoheitlichen Geschäfte. § 15 ATG. verpflichtete nunmehr die Länder zur Bestreitung des gesamten mit der Besorgung dieser Aufgaben verbundenen Sachaufwandes, soweit er ›bisher aus Bundesmitteln‹ bestritten wurde, d. h. soweit er von Amts wegen zu tragen ist. [...]

V. Was schließlich die Tatsache betrifft, daß der Bundesbeitrag den Ländern nicht nur zur Tragung des erwähnten Personal- und Sachaufwandes, [...] gewährt wurde, [...]. Der Überschuß stellte in der Tat einen Beitrag zur Erleichterung des Haushalts der Ländern dar.«¹⁰³

Schon dem Rechtsbestand der Ersten Republik war also der Gedanke inhärent, dass zumindest der allgemeine Aufwand »für die Behörden der politischen Verwaltung« im Verhältnis zwischen Bund und Ländern von jener Gebietskörperschaft zu tragen ist, zu welcher das handelnde Organ gehört. Diese Überlegung scheint auch insofern nicht neuartig, als jenes Element im Staatsgefüge der Monarchie, welches einer mittelbaren Verwaltung am ehesten entspricht, im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden erblickt werden kann. Gerade auch für diesen Bereich wurde historisch in einer organisatorischen Perspektive wohl eine grundsätzlich vollständige eigene Kostentragungspflicht der Gemeinden angenommen.¹⁰⁴ Mit dem Inkrafttreten der Kompetenzverteilung des B-VG gingen die organisatorische »Verländerung« der Bezirkshauptmannschaften und zugleich der Übergang der Kostentragung für Amtssach- und Personalaufwand dieser Organe an die Länder einher (was bei den Statutarstädten als Bezirksverwaltungsbehörden nach § 8 Abs 5 lit b Übergangsg¹⁰⁵ wohl schon aufgrund deren Kostentragungspflicht als Gemeinden vergleichbar verwirklicht war). Auch wenn der VfGH dies erst später ausdrücklich unmittelbar aus dem F-VG ableitete,¹⁰⁶ waren deshalb im Verhältnis zwischen Bund und Ländern im Bundesstaat stets¹⁰⁷ die

97 Siehe § 42 Abs 1 Übergangsg, BGBl 1920/2 und die Änderung durch Art 1 § 9 Übergangsnovelle, BGBl 1925/270; dazu auch ErläutRV 326 BlgNR 2. GP, 4.

98 Art 1 § 3 iVm Art 3 Übergangsnovelle, BGBl 1925/270; zuvor demgegenüber § 42 Abs 2 lit d Übergangsg, BGBl 1920/2.

99 Art 1.I Vierte Abgabenteilungsnovelle, BGBl 287/1925; dazu ErläutRV 322 BlgNR 2. GP, 2 f.

100 Siehe bereits § 11 Abgabenteilungsg 1922, BGBl 1922/125.

101 Insbesondere § 15 Abgabenteilungsg, BGBl 1922/125 idF 6. Abgabenteilungsnovelle, BGBl 1928/358 (wiederverlautbart mit BGBl 1931/62).

102 Siehe ErläutRV 511 BlgNR 5. GP, 8 (zum FAG 1948); VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982.

103 BGH G 1/36 BGHSlg 1.074 A/1936.

104 Siehe etwa Petz, Gemeindeverfassung 1962 (1965) 98; so implizit auch Fröhler/Oberndorfer, Gemeinde (1970) 72.

105 IdF Wiederverlautbarung BGBl 1925/368.

106 Siehe VfGH A 3/81 VfSlg 9.507/1982.

107 Eine Zäsur bildet hier allerdings die Zeit der nationalsozialistischen Diktatur und die anschließende Übergangsphase. Siehe bezeichnend dafür zB auch StenProt BR 27. Sitzung 22.1.1948, 5. GP, 454 f (zum FAG 1948): »Nun zum Finanzausgleichsgesetz,

organisatorische Zuordnung der »politischen Behörden« bzw »Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung« und die Pflicht zur Tragung von Amtssach- und Personalaufwand dieser Behörden Hand in Hand gegangen. Trotz der oftmals ausgedrückten »funktionalen Betrachtungsweise« anhand der verfassungsrechtlichen Vollziehungskompetenz war daher auch in den älteren höchstgerichtlichen Erkenntnissen zur Kostentragung in der mittelbaren Bundesverwaltung letztlich primär entscheidungsrelevant, was noch zum Amtssachaufwand (der Länder) gehörte oder demgegenüber Zweckaufwand (des Bundes) sei.¹⁰⁸

In Zusammenschau legt der historische Kontext der Übernahme aus dem EpiG 1913 deshalb folgende grundsätzliche Lesart des § 36 Abs 1 lit m EpiG im Verhältnis zwischen Bund und Ländern nahe: Dass der »Staatschatz« die Kosten der von »staatlichen« Behörden und Organen in Vollziehung des EpiG gesetzten Amtshandlungen zu tragen hatte, war eine an sich »überflüssige« Vorschrift, welche wohl primär die Abgrenzung gegenüber den im Allgemeinen selbst zur Kostentragung verpflichteten, aber teils ebenso mit Vollziehungsaufgaben versehenen Gemeinden betonen sollte. Eine solche Anordnung kann aber nicht derart in den Bundesstaat hineinwirken, dass der Bund als Nachfolger dieses »Staates« gleichsam »unbeabsichtigt« Kosten übernehmen würde, welche ihn nach der Vollziehungsorganisation des B-VG im Verhältnis zu den Gliedstaaten (als ebenso denkbare Adressaten des Begriffs »Staat«) nicht mehr treffen würden. Die einstmals klarstellende Norm des § 36 Abs 1 lit m EpiG hätte damit ohne gesetzgeberischen Akt im Bundesstaat plötzlich materielle Konsequenzen getragen. Kostentragung und Vollziehungsorganisation sind in diesem Staatsaufbau aber grundsätzlich miteinander verbunden. Was mit der Neuorganisation der bundesstaatlichen Ordnung durch das B-VG in Widerspruch steht, hat als sinngemäß abgeändert zu gelten.

Mit Inkrafttreten des Art 10 B-VG wurden die (neben den Gemeinden) in erster Instanz für die Vollziehung des EpiG zuständigen Bezirkshauptmannschaften Organe der Länder, welche damit auch deren Personal- und Amtssachaufwand zu bestreiten hatten. Dass der Bund in dieser Modifikation der bundesstaatlichen Idee die

Personal- und Sachhoheit über das handelnde Vollziehungsorgan zugunsten eines anderen »Staates« aufgibt, zugleich aber in dieser einen Materie den diesbezüglichen Aufwand des anderen »Staates« – entgegen den gleichzeitig eingeführten Regelungen zur Kostentragung für diese Vollziehungskonstellation – weiter tragen wollte, scheint auf keinen nachvollziehbaren Gründen zu beruhen. Vielmehr müsste eine Regelung, welche vom per 1.10.1925 geschaffenen System abweicht und die Bestellungskompetenz eines Vollziehungsorgans einem »Staat«, die damit verbundenen Kosten aber dem anderen »Staat« zuweist, schon analog VfSlg 935/1928 gerade als »unbeabsichtigte« Kostenübernahme zurückzuweisen sein. Damit könnte eine Gebietskörperschaft nur mehr auf die Funktion, nicht aber auf die persönliche und sachliche Bestellung eines Organs Einfluss nehmen,¹⁰⁹ hätte aber zugleich letztere (zumindest anteilig mit-) zu finanzieren. Im Zusammenhang mit der Schulverwaltung hat der VfGH später bezeichnend festgehalten:

»Auch wenn der zuständige Gesetzgeber von diesem Grundsatz abweichende 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.«¹¹⁰

Die zutreffendere Auslegung des § 36 Abs 1 lit m EpiG in der bundesstaatlichen Finanzverfassung unter Berücksichtigung seines ursprünglichen Zwecks muss demgegenüber wohl lauten, dass der »Staat« in einem Bund und Ländern umfassenden Sinn die Kosten der Amtshandlungen der »staatlichen« Behörden und Organe, das heißt sowohl des Bundes als auch der Länder, bei Durchführung des EpiG trägt. Über das Verhältnis »innerhalb des Staates«, also von Bund und Ländern zueinander, trifft § 36 Abs 1 lit m EpiG hingegen insofern keine Aussage, als diese im später geschaffenen bundesstaatlichen Aufbau der Verwaltung nach dem B-VG einen Systembruch darstellte. Die mit dem B-VG als mittelbare Bundesverwaltung geschaffene Form der Vollziehung und das damit verbundene Kostentragungsmodell zwischen »Oberstaat« und »Gliedstaat« sollten mit anderen Worten in § 36 Abs 1 lit m EpiG hineinzulesen sein. Im Ergebnis würde damit einerseits der

[...] Es regelt in seinem I. Abschnitt die Tragung der Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung. Wie vor dem Jahre 1938 sollen nun wieder die Kosten der mittelbaren Bundesverwaltung von den Ländern getragen werden. Nach diesem Abgabenteilungsgesetz wird allerdings anders als damals den Ländern nicht ein bestimmter Betrag gegeben, sondern die daraus erwachsenden Kosten werden im Gesetz bei der Verteilung der Abgaben berücksichtigt.«

108 So etwa in VfGH A 1/74 VfSlg 7.314; VfGH A 4/70 VfSlg 6.617/1971; VfGH A 9/67 VfSlg 5.681/1968; VfGH A 8/66 VfSlg 5.485/1967; VfGH A 41/53 VfSlg 2.533/1953; VfGH A 16/52 VfSlg 2.395/1952.

109 Vgl zu diesen Begrifflichkeiten bereits VfGH KI-1/28 VfSlg 1.030/1928.

110 VfGH A 17/10 ua VfSlg 19.497/2011; zitiert auch in VfGH A 11/2012 VfSlg 19.806/2013.

Bund sämtliche Kosten tragen, die durch das Handeln seiner eigenen Organe in Vollziehung dieser Art-10-B-VG-Materie entstehen. In diese Richtung geht offenkundig auch bereits eine 1931 geäußerte Ansicht *Pfaunders*, der im Hinblick auf § 36 Abs 1 lit m EpiG 1913 eine Kostentragung aus Bundesmitteln (nur) »für die Kosten der von Bundesorganen bei Durchführung des Epidemiegesetzes zu pflegenden Amtshandlungen« annahm¹¹¹ und dabei die »Bundesorgane« wohl in einem organisatorischen Sinne verstand.¹¹² Andererseits würden beim Handeln von Landesorganen der Personal- und Amtssachaufwand von den Ländern, ein davon nicht erfasster Zweckaufwand (und nach jüngerer verfassungsrechtlicher Terminologie auch konkreter Sachaufwand) hingegen wiederum vom Bund zu tragen sein. In vergleichbarer Weise hat der VfGH etwa bereits im Bereich des TierseuchenG¹¹³ einen Verweis auf die Lastentragung durch den »Staatsschatz« so aufgefasst, dass diese nach Inkrafttreten des B-VG ausdrücklich wie die Kostenverteilung nach dem FAG zu verstehen sei.¹¹⁴

Zum selben Ergebnis gelangte eine genaue Betrachtung des Verweises auf die »Kosten der [...] aus Anlaß der Durchführung dieses Gesetzes zu pflegenden Amtshandlungen« in § 36 Abs 1 lit m EpiG. In einer von den dargestellten bundesstaatlichen Grundsätzen geprägten Rechtsordnung ließe sich dieser Hinweis auf Kosten einzelner Amtshandlungen ohne Verwerfungen auch ausschließlich auf den Zweckaufwand und konkreten Sachaufwand beziehen. Zu einer abweichenden Kostentragungsregelung im Bereich des Kraftfahrwesens hat der VfGH etwa entschieden, dass »Aufwand« und »Aufwandsvergütung« zwar alle denkbaren Kategorien von Kosten einschließen kann, eine »Aufwandsvergütung für die Benützung der zur Verfügung gestellten Einrichtungen« aber gerade nicht eine Vergütung »des gesamten mit der Erfüllung der Aufgabe [...] verbundenen Aufwan-

des« bewirkt.¹¹⁵ Analog ließe sich argumentieren, dass die »Kosten der Amtshandlungen« gerade nicht den Amtssach- und Personalaufwand für die grundlegende angemessene Funktionsbereitschaft der Behörde betreffen. § 36 Abs 1 lit m EpiG wäre auch nach dieser Argumentation zwar eine spezielle, aber letztlich keine von § 2 F-VG abweichende Kostentragungsregel (wie im Lichte der späteren VfGH-Rechtsprechung etwa auch der § 1 FAG).

Nach dem hier geäußerten Verständnis würde der einstmals klarstellende Charakter von § 36 Abs 1 lit m EpiG 1913 als solcher fortbestehen, ohne einen in seiner Begründung nicht klar erkennbaren Bruch mit der späteren bundesstaatlichen Kostentragung zu bewirken. Zugleich würden sich die übrigen (hier nicht näher zu analysierenden) lit des § 36 Abs 1 EpiG 1913 umgekehrt unproblematisch als gesetzlich normierter, jedenfalls vom Bund zu tragender Zweckaufwand oder konkreter Amtssachaufwand bzw diesem nahe kommende, inhaltlich konkretisierte »echte« Fälle der Kostenübernahme betrachten lassen. Diese beruhten auch nicht auf dem zentralen Anknüpfungspunkt der (im Bundesstaat auf zwei Ebenen auseinanderfallenden) »staatlichen Organe«, sondern konkreten gesetzlichen Maßnahmen, welche überdies wie gezeigt charakteristisch die Rechtssphäre Dritter betrafen. Der Ersatz des »Staatsschatzes« durch den »Bundesschatz« im Einleitungssatz durch das EpiG 1950 wäre folglich allenfalls im Hinblick auf die lit m als überschießend zu betrachten, worin die »staatlichen Behörden und Organe« gerade nicht in vergleichbarer Weise nach Trägerkörperschaft präzisiert wurden.

C. Keine Anhaltspunkte für Bedeutungsänderung in der Rechtsentwicklung in der Zweiten Republik

Schließlich könnte noch die Frage aufgeworfen werden, ob der Bundesgesetzgeber (als zuständiger Gesetzgeber für eine derartige Kostenübernahme) womöglich in der Rechtsentwicklung nach 1950 zum Ausdruck gebracht hat, in dieser Materie den Amtssach- und Personalaufwand der Länder vom Bund tragen zu lassen, was eine derartige Auslegung entgegen dem gezeigten historischen Kontext stützen könnte. § 36 Abs 1 EpiG 1950 blieb in der Fassung der Wiederverlautbarung¹¹⁶ lange Zeit im Wesentlichen unverändert. Mit der Epidemie-

111 *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich (1931) 318.

112 So bezieht sich *Pfaundler* im Hinblick auf die in § 36 Abs 1 lit b EpiG 1913 genannten Kosten für in »staatlichen Untersuchungsanstalten« durchgeführte Untersuchungen auch nur auf »Bundesuntersuchungsanstalten« (*Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich [1931] 318). Dasselbe Verständnis wurde später auch von der Bundesregierung in ErläutRV 622 BlgNR 11. GP, 18 (zum TuberkuloseG) ausgedrückt, wonach »der Bund die Kosten für a) Untersuchungen in bundesstaatlichen Untersuchungsanstalten [...] auf Grund des § 36 Abs. 1 lit b Epidemiegesetz 1950« trage.

113 RGBl 1909/177.

114 Siehe VfGH A 1/74 VfSlg 7.314/1974: »Auch das TierSG enthält keine vom Grundsatz des § 2 F-VG 1948 abweichende Regelung. Wenn das TierSG in der vor der Tierseuchengesetznovelle 1974 geltenden Fassung in § 61 Abs. 1 bestimmt, daß die Kosten aus Anlaß der amtlich angeordneten Impfungen, insoweit sie nicht den Gemeinden obliegende Amtshandlungen betreffen, dem Staatsschatz zur Last fallen, so ist damit – unter Berücksichtigung der später in Kraft getretenen Kompetenzbestimmungen des B-VG – im Verhältnis zu den Ländern nichts anderes bestimmt, als sich schon aus dem FAG 1973 ergibt.«

115 Siehe VfGH A 13/74 VfSlg 7.875/1976.

116 BGBl 1950/186. Neben der Ersetzung des Wortes »Staatsschatz« durch »Bundesschatz« im Einleitungssatz wurde gegenüber dem EpiG 1913 auch eingearbeitet, dass mit Art II Z 5 lit j des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1947, über die Wiederherstellung des österreichischen Rechtes auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, BGBl 1947/151 der § 4 EpiG 1913 und der darauf bezogenen Verweis in § 36 Abs 1 lit a aufgehoben wurden.

gesetznovelle 1974¹¹⁷ wurde allerdings die (bei der Wiederverlautbarung in das EpiG eingepflegte) Norm des § 33a EpiG (über den Ersatz der Behandlungskosten für von wutkranken Hunden gebissene Personen) umgestaltet und anlässlich dessen auch ein Verweis auf diese Bestimmung in § 36 Abs 1 lit i angefügt. Obwohl schon § 33a Abs 2 EpiG ausdrücklich eine Pflicht des Bundes zur Tragung von zwei Drittel der Behandlungskosten bei Nichtfeststellbarkeit oder Zahlungsunfähigkeit des Hundeeigentümers festlegt, wurde für »erforderlich« gehalten, »den Katalog der vom Bund zu tragenden Kosten entsprechend zu ergänzen.«¹¹⁸ Das verbleibende Drittel trägt nach dem Gesetzeswortlaut die Gemeinde, in deren Gebiet die Bissverletzung erfolgt ist. § 36 Abs 1 EpiG schien daher von der Gesetzgebung weiterhin dem Grunde nach als – abschließende¹¹⁹ – Liste der vom Bund in Vollziehung des EpiG zu tragenden Kosten gesehen worden zu sein, wenngleich wiederum in erster Linie gegenüber den Gemeinden.

Für ein derartiges Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Bereich des EpiG spricht auch das TuberkuloseG, welches gewissermaßen aus dem EpiG entstanden ist und dem daher eine gewisse Indizwirkung für dessen Verständnis zugesprochen werden kann: 1947 wurden zunächst nämlich lediglich einige Regelungen des EpiG für die Tuberkulose für anwendbar erklärt.¹²⁰ Die Erlassung des TuberkuloseG im Jahr 1968¹²¹ und der dort in § 47 geregelten »Bestreitung der Kosten« geben daher auch Aufschluss über die Auslegung des zuvor teilweise anwendbaren EpiG: So sah § 47 Abs 1 lit a TuberkuloseG die Bestreitung der Kosten gewisser in bundesstaatlichen Untersuchungsanstalten vorgenommener Untersuchungen durch den Bund vor, wobei die Materialien¹²² darauf verwiesen, dass diese Kosten schon »auf Grund des § 36 Abs. 1 lit. b des Epidemiegesetzes 1950« zuvor der Bund getragen hatte. § 47 Abs 1 lit b TuberkuloseG sah seinerzeit weiters eine Kostenbestreitung durch den Bund für »die Kosten der Desinfek-

tion gemäß § 33, einschließlich der Entschädigung für die dabei beschädigten oder vernichteten Gegenstände gemäß § 34« vor, wobei in den Materialien vermerkt wurde, dass die »Kosten der Desinfektion [...] gegenwärtig die Gemeinden [tragen], die Entschädigung für die dabei beschädigten oder vernichteten Gegenstände« aber »nach dem Epidemiegesetz 1950 auch derzeit vom Bund zu tragen« ist. Wesentlich im Kontext der hier zu beantwortenden Fragen erscheint jedoch die Aussage zu den übrigen Kosten des TuberkuloseG: »Die übrigen Aufwendungen zur Durchführung des Entwurfes gehen auch gegenwärtig zu Lasten der Länder«. Dies spricht zumindest dafür, dass § 36 Abs 1 lit m EpiG auch zu diesem Zeitpunkt nicht so weit verstanden wurde, dass der – in mittelbarer Verwaltung – von den Ländern getragene allgemeine Personal- und Amtssachaufwand in Vollziehung des EpiG vom Bund zu ersetzen gewesen wäre.

Die teilweise Zuständigkeit der Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis in § 43 EpiG und daran anknüpfende Bestimmungen (ua die Beihilfe für bedürftige Gemeinden im Epidemiefall nach § 36 Abs 3 EpiG) wurden schließlich im Jahr 2016 aus dem Gesetzestext entfernt.¹²³ Die Materialien bezeichnen diesen Schritt als bloße Anpassung in Folge des VerwaltungsreformG 2001¹²⁴, welches bereits die Vollzugszuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden »klargestellt« habe. Das VerwaltungsreformG 2001 hat indes die Regelung zu den »in erster Linie« von den Gemeinden »im übertragenen Wirkungskreis« zu besorgenden Maßnahmen und deren Pflicht zur örtlichen Mitwirkung bei allen weiteren Vorkehrungen nach dem EpiG in § 43 Abs 2 EpiG noch nicht verändert. Lediglich der in Abs 4 leg cit befindliche Hinweis auf »die zur Handhabung des staatlichen Wirkungskreises in Sanitätsangelegenheiten berufenen Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung« wurde auf »Bezirksverwaltungsbehörde« modernisiert und in Abs 5 der Instanzenzug von diesen zu den UVS festgelegt. Noch heute verweist § 43 Abs 1 EpiG auf die vom EpiG ausdrücklich unberührten Zuständigkeiten nach dem ReichssanitätsG¹²⁵, dessen § 4 lit a unverändert die »Durchführung der örtlichen Vorkehrungen zur Verhütung ansteckender Krankheiten und ihrer Weiterverbreitung« als Obliegenheit der Gemeinde »übertragenen Wirkungskreis« definiert. Im EpiG selbst findet sich aber seit 2016 keine Vollziehungsaufgabe der Gemeinden mehr.

Mit dem angesprochenen VerwaltungsreformG 2001 wurde auch § 36 Abs 2 EpiG dahingehend abgeändert, dass über Ansprüche nach Abs 1 die Bezirksverwaltungs-

117 BGBl 1974/702.

118 Siehe ErläutRV 1205 BlgNR 13. GP, 4 (zur Epidemiegesetznovelle 1974). Interessanterweise wurde dabei davon ausgegangen, dass über »Ansprüche gemäß § 33a [...] in Hinkunft wie in anderen Fällen der Landeshauptmann entscheiden« soll (was sich offenbar auf § 36 Abs 2 EpiG idF BGBl 1967/116 bezog), obwohl § 33a Abs 3 ausdrücklich die Geltendmachung dieser Ansprüche bei der Bezirksverwaltungsbehörde innerhalb einer Verfallsfrist von sechs Monaten anordnet.

119 Siehe auch ErläutRV 253 BlgNR 11. GP, 1 (wonach »zur Kräftigung der mittelbaren Bundesverwaltung« die Zuständigkeit des Landeshauptmanns auf alle lit des § 36 Abs 1 EpiG 1950 ausgedehnt werden soll, dieser aber zugleich als »taxative Aufzählung« bezeichnet wird).

120 Art III des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1947, über die Wiederherstellung des österreichischen Rechtes auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, BGBl 1947/151.

121 BGBl 1968/127.

122 ErlRV 622 BlgNR 11. GP, 18f (zum TuberkuloseG).

123 Änderung des Tuberkulosegesetzes und des Epidemiegesetzes 1950, BGBl I 2016/63.

124 BGBl I 2002/65.

125 Gesetz vom 30. April 1870, betreffend die Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes, RGBl 1870/68.

behörden (mit dem erwähnten Instanzenzug an den UVS) entscheiden. Zuvor lag diese Kompetenz beim Landeshauptmann (die in der Ersten Republik vorgesehene unmittelbare Entscheidungsbefugnis des Bundesministeriums bei einzelnen lit war »zur Kräftigung der mittelbaren Bundesverwaltung« bereits zuvor abgeschafft worden¹²⁶). Die Materialien sprechen davon, dass es sich dabei praktisch im Wesentlichen um Ansprüche auf Vergütung für den Verdienstentgang nach § 32 EpiG gehandelt habe und österreichweit jährlich ca 250 Verfahren anfielen. Die Kosten der Länder blieben durch Verlagerung vom Landeshauptmann zu den Bezirksverwaltungen unverändert, durch die Berufungen an die UVS anstelle des Bundesministeriums würde den Ländern aber ein geringfügiger Mehraufwand entstehen.¹²⁷ Ein solcher Mehraufwand wäre aber nicht anzunehmen, wenn der Bundesgesetzgeber eine ganz generelle Kostenübernahme für Landesorgane in Vollziehung des EpiG auf Basis von § 36 Abs 1 lit m EpiG unterstellt hätte. Wäre § 36 Abs 1 EpiG außerdem so zu verstehen, dass er Ansprüche zwischen Bund und Ländern (quasi innerhalb des »Staats«) schaffen würde, die ihren Ursprung genuin in dieser Bestimmung und nicht in den allgemeinen Regeln zur Finanzverfassung und dem Finanzausgleich haben (diese in Wahrheit sogar derogieren würden), scheint die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde für solche Ansprüche kaum begründbar. Als nach § 43 Abs 4 EpiG zuständige Behörde hätte sie erstinstanzlich darüber abzusprechen, ob Land oder Bund (anteilig) den Personal- und Sachaufwand ihrer eigenen Bereitschaft zu tragen hätte. Auch dies ist ein systematisches Zeichen für die historisch bedingte, aber im Wesentlichen unveränderte Perspektive des § 36 Abs 1 EpiG. Die Vorschrift regelte weniger das innere Verhältnis des »Staates«, und damit im Bundesstaat auch nicht unmittelbar jenes zwischen Bund und Ländern, sondern zählte vielmehr abschließend jene Situationen in Vollziehung des EpiG auf, in denen der »Staat« Dritte (einschließlich der Gemeinden) entlastete.

Letztlich bestätigen auch jüngere gesetzliche Neuerungen eben diese Perspektive des Bundesgesetzgebers. Im Zuge des 16. COVID-19-Gesetzes¹²⁸ wurde die Kostenbestreitung aus dem Bundesschatz in § 36 Abs 1 EpiG um mehrere, mit diesem Gesetz neu eingeführte Maßnahmen als lit a (Screeningprogramme nach § 5a) und lit n (Beauftragungen nach § 5 Abs 4 und § 27a) erweitert. Ausweislich der Materialien handelt es sich dabei um eine »Klarstellung hinsichtlich der Kostentragung für Screeningprogramme und von zusätzlichen Perso-

nerfordernissen auf Länderebene«.¹²⁹ Materiell sind aber auch dies im Wesentlichen Kosten, die außerhalb der eigenen Organe von Bund und Ländern anfallen bzw durch Beauftragung externer Personen entstehen (Labortests, Heranziehung von Sachverständigen der AGES durch den Bundesminister¹³⁰ oder geeigneter Personen vergleichbar der Regelung für Epidemievärzte in § 27¹³¹). Die »zusätzlichen Personalerfordernisse« beziehen sich also nicht auf allgemeine Personalkosten für die bei den Landesorganen regulär Bediensteten. Screeningprogramme können nach § 5a Abs 1 letzter Satz EpiG auch innerhalb eines Bundeslands vom Landeshauptmann durchgeführt werden, wofür aber die Zustimmung des Bundesministers erforderlich ist. Dieses Zustimmungserfordernis wurde ausdrücklich mit der Kostentragung des Bundes begründet.¹³² Weder der Verweis auf punktuelle Kosten, welche der Bund trägt, noch dieses Zustimmungserfordernis hätten eine Funktion, wenn der Bund den Ländern auf Basis von § 36 Abs 1 lit m EpiG ohnedies sämtliche Kosten der Vollziehung des EpiG zu ersetzen hätte.

In Gesamtbetrachtung sind also keine historischen oder teleologischen Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass speziell für das EpiG mit dessen § 36 Abs 1 lit m der Grundsatz der eigenen Kostentragung nach § 2 F-VG völlig aufgegeben werden sollte. Darauf deutet letztlich auch das COVID-19-Zweckzuschussgesetz¹³³ hin. Darin wird zunächst abermals deutlich, dass der Bund bisher nicht davon ausgegangen ist, dass sämtliche Kosten der COVID-19-Pandemie nach den bestehenden allgemeinen und speziellen Kostentragungsregeln von ihm zu tragen wären. Sollten zudem die vom COVID-19-Zweckzuschussgesetz angesprochenen Kosten zumindest teilweise solche in Vollziehung des EpiG darstellen, zeigt sich vielmehr auch, dass der Gesetzgeber des COVID-19-Zweckzuschussgesetzes § 36 Abs 1 lit m EpiG wiederum nicht derart verstanden hat, dass dieser eine alle Vollziehungskosten umfassende Kostentragungspflicht des Bundes normiert. Dies wird auch darin deutlich, dass § 1 Abs 2 dieses Gesetzes ausdrücklich regelt, dass die »allgemeine Kostentragungsregelung der mittelbaren Bundesverwaltung (§ 2 F-VG 1948 und § 1 Abs. 1 FAG 2017) und die Bestimmungen des Epidemiegesetzes 1950« unberührt bleiben. Eine alle Voll-

126 Siehe BGBl 1967/116; dazu ErläutRV 253 BlgNR 11. GP, 1.

127 Siehe ErläutRV 722 BlgNR 21. GP, 48 f (zum VerwaltungsreformG 2001).

128 BGBl I 2020/43.

129 IA 484/A 27. GP, 7; AB 132 BlgNR 27. GP, 3.

130 Hier dürfte im späteren Gesetzwerdungsprozess ein redaktioneller Fehler unterlaufen sein. Mit BGBl I 2020/104 wurde § 5 EpiG ein neuer Abs 4 hinzugefügt und der vormals mit dem 16. COVID-19-Gesetz, BGBl I 2020/43 eingeführte Abs 4 als Abs 5 weitergeführt. Die Kostentragungsregelung in § 36 Abs 1 lit n EpiG wurde aber nicht angepasst und nimmt wohl unbeabsichtigt immer noch auf Abs 4 Bezug.

131 Siehe IA 484/A 27. GP, 6; AB 132 BlgNR 27. GP, 3.

132 Siehe IA 484/A 27. GP, 6; AB 132 BlgNR 27. GP, 2.

133 BGBl I 2020/63.

ziehungskosten umfassenden Interpretation des § 36 Abs 1 lit m EpiG würde bei diesem Verständnis den Hinweis auf die allgemeineren Kostentragungsregelungen, speziell jenen auf die Kostentragungsregelung der mittelbaren Bundesverwaltung nach § 2 F-VG, nämlich insofern inhaltsleer erscheinen lassen.

IV. Ergebnis

Nach modernem Verständnis der allgemeinen Kostentragungsregelung des § 2 F-VG haben die Länder (und Statutarstädte) bei der Vollziehung des EpiG in mittelbarer Bundesverwaltung den Amtssach- und Personalaufwand ihrer Organe (va Bezirksverwaltungsbehörden, Landeshauptmann), der Bund einen allfälligen darüber hinausgehenden Zweckaufwand und konkreten Sachaufwand zu tragen. § 36 Abs 1 EpiG 1950 enthält indes eine Liste von Positionen, welche »aus dem Bundesschatz« zu bestreiten sind und mit denen der Bund in Präzisierung dieser Prinzipien oder sogar darüber hinaus bestimmte Kosten für Maßnahmen nach dem EpiG auf sich nimmt.

Speziell die lit m des § 36 Abs 1 EpiG 1950, wonach »die Kosten der von den staatlichen Behörden und Organen aus Anlaß der Durchführung dieses Gesetzes zu pflegenden Amtshandlungen« bestritten werden, kann uE auf Basis einer zutreffenden Auslegung unter Berücksichtigung ihrer historischen Genese aber nicht derart verstanden werden, dass der Bund auf Basis dieser Bestimmung über die Grundregel des § 2 F-VG hinausgehende Kosten (dh Personal- und Amtssachaufwand) der anderen Gebietskörperschaften zu tragen hätte.

Die Bestimmung stammt aus der Zeit des monarchischen Einheitsstaates und verfolgte ursprünglich im Wesentlichen wohl den Zweck, die Tragung der Kosten für die eigenen Organe des einheitlichen »Staates« durch den »Staat« in Abgrenzung zu anderen Vollziehungspflichtigen des EpiG, insbesondere den Gemeinden, klarzustellen. Die »staatlichen Behörden« umfassen nach Inkrafttreten des B-VG zwar gleichermaßen jene von Bund und Ländern; dass der Bund alleine wegen einer fehlenden (weil im Einheitsstaat nicht erforderlichen) terminologischen Abgrenzung aber Kosten auf sich genommen hätte, welche nach dem Finanzausgleich seit Inkrafttreten der Kompetenzordnung des B-VG stets die Länder zu tragen hatten, kann nicht als beabsichtigte Kostenübernahme im Bundesstaat betrachtet werden und wurde vom VfGH in älterer Judikatur in anderen Fällen bereits abgelehnt. Dass eine ehemals in erster Linie klarstellende Regelung der Kostentragung durch den »Staat« nunmehr die Lastenverteilung im Bundesstaat materiell verändere, wäre vielmehr als »zufällig« zu beurteilen. Auch die Rechtsentwicklung in der Republik zeigt, dass vom Bundesgesetzgeber § 36 Abs 1 EpiG insgesamt zwar als Kostentra-

gungsregelung zu Lasten des Bundes verstanden wurde, dies aber im Sinne einer abschließenden Liste und nie in erkennbarer Weise mit der Absicht, allgemeinen Personal- und Amtssachaufwand anderer Gebietskörperschaften an sich zu ziehen.

Der formal unverändert in Geltung stehende § 36 Abs 1 lit m EpiG 1950 ist auf dieser Grundlage uE daher derart zu verstehen, dass der Bund die Kosten der »staatlichen« Behörde und Organe unter Mitbeachtung des zwischenzeitlich mit dem B-VG und der Finanzverfassung geschaffenen Aufbaus des »Staates« in seiner Gesamtheit trägt, mit anderen Worten das Verhältnis »innerhalb des Staates«, also zwischen Bund und Ländern, von § 36 Abs 1 lit m EpiG 1950 nicht in einer Durchbrechung der späteren Prinzipien vorweggenommen wird. Der Bund trägt vielmehr alle Kosten für Handlungen seiner eigenen (»oberstaatlichen«) Organe in Vollziehung des EpiG, im Hinblick auf die (»gliedstaatlichen«) Organe der Länder nach dem bundesstaatlichen System der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs den Zweckaufwand und konkreten Sachaufwand, nicht aber Personal- und Amtssachaufwand, zumal er auf die persönliche und sachliche Bestellung dieser Organe nicht einwirken kann.

§ 36 Abs 1 lit m EpiG 1950 enthält damit zwar eine spezielle, aber keine im Ergebnis von § 2 F-VG zu Lasten des Bundes insofern abweichende Kostentragungsregelung, als der Bund über den Zweckaufwand und konkreten Sachaufwand hinausgehenden Aufwand, wie etwa Personal- und Amtssachaufwand oder auch freiwilligen Aufwand der Länder, zu tragen hätte. Wie auch anderen historisch gewachsenen Kostentragungsregelungen (zB sogar § 1 Abs 1 FAG 2017) kommt der Bestimmung damit – wie wohl schon im Zeitpunkt ihrer Entstehung im monarchischen Einheitsstaat beabsichtigt war – allenfalls klarstellender Charakter zu.

Korrespondenz:

Univ.-Ass. MMag. Dr. Peter Bräumann

Univ.-Prof. Dr. Michael Tumpel

beide

*Institut für betriebswirtschaftliche Steuerlehre
der Johannes Kepler Universität Linz*

Altenberger Str. 69, 4040 Linz

Mail: peter.braeumann@jku.at

Mail: michael.tumpel@jku.at

Univ.-Prof. DDr. Georg Kofler

Institut für Österreichisches und

Internationales Steuerrecht

Wirtschaftsuniversität Wien

Welthandelsplatz 1, 1020 Wien

Mail: georg.kofler@wu.ac.at