

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 1642/2019-12

12. Juni 2020

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael RAMI,
Dr. Johannes SCHNIZER und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Dr. Julia Elisabeth KAGER

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache der ***, vertreten durch die Fellner Wratzfeld & Partner Rechtsanwälte GmbH, Schottenring 12, 1010 Wien, gegen das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichtes Burgenland vom 18. März 2019, Z E B06/09/2018.007/009, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 81a Z 3 Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz, LGBl. Nr. 27/1991, idF LGBl. Nr. 35/2018 von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Die beschwerdeführende Gesellschaft betreibt Anlagen zur Entnahme mineralischer Rohstoffe im Bezirk Neusiedl am See und verfügte zum 1. Mai 2016 über unbefristet erteilte Abbaubewilligungen nach dem Mineralrohstoffgesetz (in der Folge: MinroG). 1
- 1.1. Mit Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Neusiedl am See vom 19. November 2018 wurde der Umfang der bis zum 1. Mai 2016 noch nicht konsumierten Bewilligungen der bestehenden Anlagen mit 2.297.000 m³ festgesetzt (Spruchpunkt I.), der beschwerdeführenden Gesellschaft gemäß § 81a Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz (in der Folge: Bgld. NG 1990) eine (in 80 Teilbeträgen zu je € 12.249,63 pro Kalendervierteljahr zu entrichtende) Landschaftsschutzabgabe iHv € 979.970,- vorgeschrieben (Spruchpunkt II.) und sie gemäß § 81 Abs. 19 Bgld. NG 1990 idF LGBl. 35/2018 zu einer Sicherheitsleistung iHv € 11.100,- verpflichtet (Spruchpunkt III.). 2
2. Der gegen diesen Bescheid erhobenen Beschwerde wurde vom Landesverwaltungsgericht Burgenland mit Erkenntnis vom 18. März 2018 insoweit Folge gegeben, als die in Spruchpunkt II. des angefochtenen Bescheides vorgeschriebene 3

Landschaftsschutzabgabe unter Zugrundelegung einer freigegebenen Kubatur von 1.621.832 m³ auf (in 80 Teilbeträgen zu je € 8.717,35 pro Kalendervierteljahr zu entrichtende) € 679.387,76 reduziert wurde. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen und eine ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof nach Art. 133 Abs. 4 B-VG für nicht zulässig erklärt.

2.1. Begründend hält das Landesverwaltungsgericht Burgenland fest, dass der Besteuerungsgegenstand der Landschaftsschutzabgabe im Landschaftsverbrauch durch Errichtung einer Anlage zur Entnahme mineralischer Rohstoffe liege. Seit der Novelle LGBl. 20/2016 werde hinsichtlich der Bemessungsgrundlage der Landschaftsschutzabgabe nicht mehr auf die abgebaute Menge, sondern auf die zum Abbau bewilligte Kubatur abgestellt. Diese Umstellung von der tatsächlichen auf die bewilligte Abbaumenge habe der Landesgesetzgeber damit begründet, dass die Kontrolle der in einer Zeitperiode abgebauten Menge aufwändig und schwierig sei. Diesem Problem sollte durch die Umstellung begegnet werden.

4

Der Gesetzgeber habe somit die Umstellung von der tatsächlichen auf die bewilligte Abbaumenge mit historischen Vollzugsproblemen begründet. Der Gesetzgeber dürfe ein von ihm geschaffenes Regelungssystem verlassen. Es stehe ihm frei, den Gegenstand und die Bemessung der Abgabe zu bestimmen und es sei auch nicht sachfremd, Bodenabbaubetriebe zum Ausgleich für Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes mit der Entrichtung einer entsprechenden Abgabe zu belasten.

5

2.2. Die Landschaftsschutzabgabe sei demnach für die Bewilligung des Eingriffs in die Landschaft zu leisten. Besteuert werde die Einräumung von Abbaurechten. Wenn in der Folge überhaupt nichts oder weniger als das zum Abbau genehmigte Volumen abgebaut werde, erfolge gemäß § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990 ein Ausgleich der (zu viel) entrichteten Landschaftsschutzabgabe. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sei es eine Frage der rechtspolitischen Bewertung, ob gerade aus dem Bodenabbau Mittel für die Landschaftspflege gewonnen würden oder auch aus anderen landschaftsbeeinträchtigenden Maßnahmen. Innerhalb des Bodenabbaues könne auch nach verschiedenen Kriterien differenziert werden (mit Verweis auf VfSlg. 10.713/1985). Der Landesgesetzgeber habe das in der Regel nicht verwertbare und in der Anlage verbleibende Bodenaushubmaterial, welches zwischen der Oberfläche und der Schichte der

6

mineralischen Rohstoffe (vgl. § 75b Abs. 2 Bgld. NG 1990) liege, von der Berechnung ausgenommen und damit eine sachlich begründete Differenzierung vorgenommen. Ob taubes Gestein und Hohlräume bei der Abgabebemessung berücksichtigt würden, sei eine dem Landesgesetzgeber zustehende Bewertung.

2.3. Aus den Erläuterungen zur Novelle LGBl. 35/2018 ergebe sich, dass der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Festsetzung der Teilzahlungsbeträge einen Mittelwert zu erheben und die dem Gesetz zu entnehmenden Kalendervierteljahre auf Grund dieses Wertes zugunsten der Anlageninhaber festzusetzen habe. Vor diesem Hintergrund erweise sich die Regelung des § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990 als hinreichend praxistauglich. Der Abgabepflichtige sei, wenn die Bewilligung vor dem Ende der im Bewilligungsbescheid festgelegten Abbaudauer erloschen sei oder das gemäß dem Bewilligungsbescheid zum Abbau freigegebene Volumen nicht vollständig ausgeschöpft werde, genauso gestellt, wie ein Abgabepflichtiger, bei dem dasselbe Abbauvolumen und dieselbe Zeitspanne schon im Zeitpunkt der Vorschreibung der Abgabe vorliege. Der Gesetzgeber nehme damit hinreichend auf vorübergehende Schwankungen bei der Festsetzung der Abgabe Bezug.

7

2.4. Die Höhe der Landschaftsschutzabgabe werde auf Grund der verbleibenden Abbaumenge und damit unabhängig von der Abbaudauer berechnet. Die Abgabe werde mit Rechtskraft der naturschutzrechtlichen Bewilligung bzw. (bei bestehenden Bewilligungen) zu einem im Gesetz bestimmten Zeitpunkt zur Gänze festgelegt. Die Abbaudauer habe lediglich Einfluss auf die zu entrichtenden Teilbeträge. Es erscheine sachgerecht, dass die Fälligkeit der Teilbeträge an die Abbaudauer gekoppelt sei. Für den Fall einer sehr langen Abbaudauer (von mindestens 20 Jahren) habe der Gesetzgeber eine an der durchschnittlichen Abbaudauer orientierte Einschleifregelung geschaffen. Eine solche Regelung sei schon deshalb sinnvoll, weil bei unbefristeten Bewilligungen sonst keine Teilbeträge festgesetzt werden könnten.

8

2.5. Mit der neuen Regelung werde die vom Landesgesetzgeber intendierte Verwaltungsvereinfachung erzielt, zumal durch die einmalige Festsetzung der Bemessungsgrundlage ein geringerer Aufwand entstehe als im Fall einer laufenden nachträglichen Feststellung der abgebauten Mengen und einer darauf beruhenden Berechnung der Landschaftsschutzabgabe. Bei neu erteilten natur-

9

schutzrechtlichen Genehmigungen lasse sich die für die Abgabenermittlung notwendige Mengenerhebung aus dem Bescheid bzw. den Projektunterlagen ermitteln; bei bestehenden Anlagen werde die bewilligte Abbaukubatur zugrunde gelegt. Zukünftigen Entwicklungen werde durch § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990 hinreichend Rechnung getragen.

2.6. Hinsichtlich der behaupteten Verletzung des Vertrauensschutzprinzips auf Grund einer rückwirkenden Gesetzesänderung verweist das Landesverwaltungsgericht Burgenland auf § 81 Z 20 Bgld. NG 1990: Demnach würden für den bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes LGBl. 20/2016 in einer Kies-, Sand-, Schotter-, Stein- oder Lehmbaubauanlage erfolgten Abbau die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden abgabenrechtlichen Bestimmungen weiter gelten. Die Neuregelung nehme damit nur auf Abbauvolumen Bezug, die nach Inkrafttreten des Gesetzes noch vorhanden seien. Den Abgabepflichtigen sei durch die Einräumung einer sechsmonatigen Frist zur Vorlage entsprechender Unterlagen hinreichend Zeit eingeräumt worden darüber zu disponieren, ob sie trotz der Neuregelung der Landschaftsschutzabgabe von ihrer Bewilligung Gebrauch machen wollten.

2.7. Dem relevierten Verstoß gegen das Recht auf Freiheit der Erwerbstätigkeit sei entgegenzuhalten, dass die Landschaftsschutzabgabe nach dem Bgld. NG 1990 nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung der Anlage, sondern auf die Inanspruchnahme von in der Natur vorhandenen Räumen abziele. Im Übrigen sei auf die Ausführungen zum Sachlichkeitsgebot und zum Vertrauensschutz zu verweisen.

2.8. Mit Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Neusiedl am See vom 15. September 2005 (geändert durch die Bescheide vom 20.3.2018 bzw. vom 22.8.2018) sei der Gewinnungsbetriebsplan für näher bezeichnete Abbaufelder genehmigt worden und die beschwerdeführende Gesellschaft damit gemäß § 1 Z 13 iVm § 80 Abs. 1 MinroG berechtigt, grundeigene mineralische Rohstoffe obertägig zu gewinnen. Gemäß der Übergangsbestimmung des § 81 Abs. 18 Bgld. NG 1990 gelte für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes LGBl. 20/2016 bereits bestehende und nach anderen Rechtsvorschriften genehmigte Anlagen zur Entnahme mineralischer Rohstoffe einschließlich der Endgestaltung von Abbaustätten die Bewilligung nach dem Bgld. NG 1990 als erteilt. Dem Vorbringen der

beschwerdeführenden Gesellschaft, der Landesgesetzgeber habe gegen die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung verstoßen, indem er ein Landesgesetz (Bgl. NG 1990) erlassen habe, das die Höhe der Bemessungsgrundlage und damit die Höhe der Abgabe von einem Bescheid, der auf Grund eines Bundesgesetzes (MinroG) erlassen worden sei, nicht nur ableite, sondern zur Voraussetzung der Bemessung der Landschaftsschutzabgabe mache, sei nicht zu folgen. Ein nach § 80 MinroG erlassener Bescheid gelte ab dem 1. Mai 2016 – dem Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. 20/2016 – als Bewilligung gemäß § 5 lit. b Bgl. NG 1990. Damit werde bei der – erst nach dem 1. Mai 2016 erfolgten – Abgabebemessung nicht auf einen Bescheid, der nach einem Bundesgesetz erlassen worden sei, sondern auf eine landesgesetzlich erteilte Bewilligung abgestellt.

2.9. Die Bestimmungen des § 75b sowie des § 81a Z 1 Bgl. NG 1990 seien auch als hinreichend bestimmt iSd Art. 18 B-VG anzusehen. Durch § 75b Abs. 1 Bgl. NG 1990 werde klargestellt, dass zur Entrichtung der Landschaftsschutzabgabe (nach Maßgabe des Abs. 2) die Inhaberin oder der Inhaber einer Bewilligung zum Betrieb einer Anlage zur Entnahme mineralischer Rohstoffe gemäß § 5 lit. b Bgl. NG 1990 verpflichtet sei. Es sei daher schon nach dem Wortlaut der Bestimmung eindeutig, dass § 75b Abs. 2 Bgl. NG 1990 auf Bewilligungsbescheide für die in Abs. 1 genannten Anlagen Bezug nehme. Auch die Wortfolge "freigegebene Kubatur" in § 75b Abs. 2 Bgl. NG 1990 könne im Zusammenhalt mit anderen Bestimmungen des Gesetzes ausgelegt werden. Die Landschaftsschutzabgabe nehme auf Anlagen zur Entnahme mineralischer Rohstoffe Bezug. Mit dieser Entnahme sei eine Veränderung der Landschaft verbunden, wobei der Unterschied zwischen dem vor der Entnahme bestehenden und jenem Zustand, der auf Grund der erteilten Bewilligung zulässig sei, in Kubikmetern dargestellt werden könne. Selbst wenn die freigegebene Kubatur im Bescheid nach § 5 lit. b Bgl. NG 1990 idF LGBl. 20/2016 nicht genannt sei, könne sie auf Grund der Einreichunterlagen in jedem Fall zweifelsfrei ermittelt werden. Der Landesgesetzgeber nehme auf diese Konstellation insoweit ausdrücklich Bezug, als er den Inhaber der Bewilligung in § 81a Bgl. NG 1990 verpflichte, Unterlagen vorzulegen, denen sich der Bewilligungsumfang entnehmen lasse. Demnach könne sich – entgegen der Ansicht der beschwerdeführenden Gesellschaft – auch der Verzicht nur auf bestehende Bewilligungen nach dem Bgl. NG 1990 beziehen. Der Verzicht sei eine materielle Änderung des Bewilligungsbescheides; der verbleibende Bewilligungsumfang müsse für die Behörde auf Grund der vorgelegten

Unterlagen nachvollziehbar sein. Das wirtschaftliche Risiko sei für den Betreiber beim Verzicht kein anderes als bei der Erteilung der Bewilligung. In beiden Fällen müsse er Überlegungen über den maximalen Umfang des Projektes anstellen. Ein Verzicht auf Teile der naturschutzrechtlichen Bewilligung stelle jedenfalls keinen Verzicht auf eine Genehmigung nach dem MinroG dar. Die Festsetzung der Landschaftsschutzabgabe stelle auf das in Anspruch genommene Volumen und nicht auf die Menge der wirtschaftlich verwertbaren Rohstoffe ab.

2.10. Auch das Vorbringen der beschwerdeführenden Gesellschaft, wonach sich die bewilligte Abbaumenge nicht exakt ermitteln lasse, treffe nicht zu. In der vor dem Landesverwaltungsgericht Burgenland durchgeführten mündlichen Verhandlung habe der beigezogene Sachverständige ausgeführt, dass die Berechnung des Abbaugebietes auf Grundlage der vom Bewilligungsinhaber vorgelegten Unterlagen um bis zu 10 % vom tatsächlich in der Natur vorhandenen Volumen abweichen könne. Gegenstand der Abgabe sei jedoch nicht die in der Natur tatsächlich vorhandene, sondern die bewilligte Kubatur. Hinsichtlich der Berücksichtigung der tatsächlich abgebauten Kubatur sei auf § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990 zu verweisen werden. 14

3. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie in Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Erkenntnisses, in eventu die Abtretung der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, beantragt wird. 15

Begründend wird dazu im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: 16

3.1. Die abgabenrechtlichen Bestimmungen des Bgld. NG 1990 führten zu einer Ungleichbehandlung von Anlagen mit länger als 20 Jahren währenden Bewilligungen gegenüber solchen, die eine Bewilligung für bis zu 20 Jahre innehaben würden. Nach der neuen Regelung müsse die Gesamtabgabe in 20 Jahren (80 Kalenderviertel) "abbezahlt" werden; nach der zuvor bestehenden Rechtslage sei die Gesamtabgabe hingegen durch die Kalenderviertel des Bewilligungszeitraumes zu teilen gewesen (bei 50 Jahren durch 200). Durch die Regelungen des § 75c Abs. 2 sowie des § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 werde die Landschaftsschutzab- 17

gabe zwar insgesamt nicht erhöht, die Gesamtabgabe sei jedoch innerhalb eines kürzeren Zeitraumes zu entrichten. Dies führe dazu, dass wesentlich höhere Teilbeträge anfielen. Anlagen mit einer Bewilligungsdauer von bis zu 20 Jahren hätten dagegen den Vorteil, in den 20 Jahren (oder auch weniger), in denen Teilbeträge abgeführt würden, im Verhältnis zum anfallenden Gesamtbetrag wesentlich geringere Beiträge zahlen zu müssen. Diese Ungleichbehandlung werde weiter dadurch verschärft, dass eine Vorausplanung über 20 Jahre hinaus beim Abbau mineralischer Rohstoffe praktisch unmöglich und daher unklar sei, in welcher Menge in ferner Zukunft abbaufähiges Material zur Verfügung stehen werde.

3.2. Nach § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990 könne die Abgabe bei vorzeitigem Erlöschen der Abbaubewilligung bzw. für den Fall, dass das im Bewilligungsbescheid zum Abbau freigegebene Material nicht vollständig ausgeschöpft werde, teilweise rückerstattet werden. Es bestehe jedoch keine Möglichkeit, eine Rückzahlung vierteljährlich zu erhalten, wenn (zB witterungs- oder konjunkturbedingt) vorübergehend nur weniger Material abgebaut werden könne. Die Rückzahlungsmöglichkeit vermöge daher die erhöhte laufende wirtschaftliche Last nicht zu vermindern, die durch die Novelle von § 75c Abs. 2 und § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 verursacht werde. Entscheidend sei die Ungleichbehandlung innerhalb der ersten 20 Jahre, innerhalb derer der Anlagenbetreiber mit der länger währenden Bewilligung nicht gleichwertig wirtschaften könne wie der Anlagenbetreiber mit der kürzeren Bewilligung, weil dieser die Abgabe mit Erreichung der kürzeren Bewilligungsdauer wirtschaftlich berücksichtigen könne, wogegen dies dem Bewilligungsinhaber mit einer über 20 Jahre währenden Bewilligung nicht möglich sei und dieser daher benachteiligt werde. Durch die Neuregelung werde zudem – zum Nachteil des Landes Burgenland – die Kontinuität der Einnahmen aus der Landschaftsschutzabgabe beeinträchtigt; ein öffentliches Interesse an einer solchen Regelung sei nicht ersichtlich.

18

3.3. Durch die Neuregelung des § 75c Abs. 2 und des § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 werde ein durch den Landesgesetzgeber geschaffenes Ordnungssystem – jenes der kontinuierlichen Leistung der Abgabe bis zum Ende der Bewilligungsdauer in vierteljährlichen Teilbeträgen – ohne jede sachliche Rechtfertigung allein aus fiskalischen Gründen verlassen. Die geltende Regelung zwingt Anlageninhaber zur Vorfinanzierung der Landschaftsschutzabgabe. Die beschwerdeführende

19

Gesellschaft sei mit einer Verdreifachung der Abgabenlast in den ersten 20 Jahren konfrontiert. Dies führe dazu, dass ein weiterer Abbau nicht wirtschaftlich durchgeführt werden könne und in der Folge ein weiterer Betrieb nicht mehr möglich sei. Der nach 20 Jahren erfolgende Wegfall der Abgabe vermöge diese Belastung nicht wettzumachen.

3.4. Die Berechnungsmethode führe überdies dazu, dass die Abgabe auch dann zu entrichten sei, wenn kein Material abgebaut bzw. gewonnen werden könne. Es könne auch zu "Ketten-Bewilligungsinhabern" kommen, bei denen jeder neue Bewilligungsinhaber für die freigegebene Kubatur die Abgabe leisten müsse, obwohl möglicherweise ein früherer Bewilligungsinhaber die 20 Jahre bereits erreicht und somit die gesamte Landschaftsschutzabgabe entrichtet habe. 20

3.5. Die Unsachlichkeit der Abgabe zeige sich auch daran, dass die beschwerdeführende Gesellschaft gar nicht in der Lage sei, die freigegebene Kubatur in 20 Jahren abzubauen. Es sei evident unsachlich, wenn die beschwerdeführende Gesellschaft für eine Kubatur zahlen müsse, die sie faktisch auf Grund bestehender Kapazitätsgrenzen nicht abbauen könne, aus rechtlichen Gründen nicht abbauen dürfe oder in der Zukunft unter Umständen auch nicht abbauen werde. Es müsse eine Kubatur als Bemessungsgrundlage herangezogen werden, die in den nächsten 20 Jahren auch abgebaut werden könne. 21

3.6. Auch ein angeblich geringerer Verwaltungsaufwand vermöge die Neuregelung sachlich nicht zu rechtfertigen. Eine vergleichbare Vereinfachung hätte zB durch eine Selbstberechnungsabgabe oder durch eine gleichbleibende Belastung mit der Landschaftsschutzabgabe während des gesamten Abbauperioden erzielt werden können. 22

3.7. Die beschwerdeführende Gesellschaft behauptet zudem eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips. Für die Vorverlegung und Erhöhung der zu bezahlenden Teilbeträge sei ein sachliches Motiv nicht erkennbar. Vielmehr sollte eine kurzfristige Einnahmenerhöhung generiert werden. Der Eingriff sei für Inhaber langfristiger Bewilligungen intensiv, weil sich bei einer Bewilligungsdauer von 40 Jahren und mehr die zu bezahlenden Teilbeträge zumindest verdoppelten; zudem fehle es an einer konkreten Übergangsbestimmung mit Staffelungen. Anlagenbetreiber mit bestehenden Bewilligungen hätten sich nicht auf die Er- 23

höhung der Landschaftsschutzabgabe einstellen können. Der Eingriff sei plötzlich und ohne jede Vorhersehbarkeit für die Anlagenbetreiber erfolgt. Auch hinsichtlich der freigegebenen Kubatur sowie des Abstellens auf den Bewilligungsbescheid sei der Eingriff plötzlich und unvorhersehbar erfolgt, weil Bewilligungsinhaber in den unterschiedlichen Verfahren höhere Kubaturen angegeben hätten, zum Teil auch um neuerliche zeit- und kostenintensive Bewilligungen hintanzuhalten. Unter dem Gesichtspunkt der Enttäuschung faktischer Dispositionen sei auch darauf hinzuweisen, dass betriebliche Investitionen durch die erhöhten vierteljährlichen Teilbeträge verunmöglicht würden. Bereits in den Bewilligungsverfahren nach dem MinroG habe die beschwerdeführende Gesellschaft auf die Leistung der Landschaftsschutzabgabe pro abgebauter Tonne bzw. auf eine konstante und gleichbleibende Belastung über den gesamten Bewilligungszeitraum vertrauen dürfen. Dieses Vertrauen auf eine gleichbleibende Belastung habe auch dazu geführt, dass entsprechende Verkehrskonzepte für abzutransportierende Mengen sowie bestimmte Maschinen beantragt und bewilligt worden seien.

Zwar könne der Anlagenbetreiber nach § 81a Z 1 Bgld. NG 1990 auf Teile seiner Bewilligung verzichten, doch sei dabei völlig unklar, welche Rechtsfolgen ein solcher Verzicht habe. So bestünde die Gefahr, dass auf einen Teil der Bewilligung soweit verzichtet werde, dass der verbliebene Teil binnen 20 Jahren abgebaut werden könne, aber nach Ablauf dieser Zeit keine Bewilligung mehr erteilt werde. Auch könne der Ansicht des Landesverwaltungsgerichtes Burgenland, der Bewilligungsinhaber habe Zeit gehabt zu disponieren, ob er von der Neuregelung Gebrauch machen wolle, nicht gefolgt werden, weil Anlagen zur Gewinnung von mineralischen Rohstoffen regelmäßig mit hohen Investitionen und damit einhergehenden wirtschaftlichen Planungen über viele Jahre verbunden seien, die durch eine Disposition über die Bewilligung frustriert wären. Zur Gewinnung der vorhandenen Restkubatur binnen 20 Jahren sei ein gänzlich anderer Gewinnungsbetriebsplan notwendig.

24

3.8. §§ 75b ff. und § 81a Bgld. NG 1990 würden zudem gegen das Recht auf Freiheit der Erwerbsbetätigung verstoßen. Die durch die Novelle LGBl. 35/2018 herbeigeführte kurzfristige Erhöhung von Abgabeneinahmen sei kein öffentliches Interesse, das den Grundrechtseingriff rechtfertigen könne. Durch die gesetzlichen Maßnahmen werde für Bewilligungsinhaber einer länger als 20 Jahre

25

währenden Bewilligung die Ausübung des Erwerbszweiges faktisch verunmöglich. Auch liege eine Verletzung im Recht auf Unversehrtheit des Eigentums vor, da die beschwerdeführende Gesellschaft eine Steuer zu leisten habe, obwohl sie diese weder in entsprechender Menge gewinnen könne noch dürfe und darüber hinaus die Steuer für Zeiträume zu leisten sei, in denen sie möglicherweise keinen Abbau tätigen werde.

3.9. Die beschwerdeführende Gesellschaft releviert zudem einen Verstoß gegen die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung. Die Landschaftsschutzabgabe bemesse sich augenscheinlich nach der im Bewilligungsbescheid nach dem MinroG zum Abbau freigegebenen Kubatur. Diese Kubatur sei jedoch nicht Teil des Spruches des Bewilligungsbescheides, weshalb sie auch nicht als Bemessungsgrundlage herangezogen werden könne. Das MinroG sei ein Bundesgesetz und obliege das Bergwesen nach Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG alleine dem Bundesgesetzgeber. Der Landesgesetzgeber habe das der Bundesverfassung innewohnende Berücksichtigungsgebot verletzt, indem er ein Landesgesetz erlassen habe, das die Höhe der Bemessungsgrundlage und somit die Höhe der Steuer von einem Bescheid, welcher auf Grund eines Bundesgesetzes erlassen worden sei, nicht nur abgeleitet, sondern zur Voraussetzung der Bemessung gemacht habe.

26

3.10. Schließlich erachtet die beschwerdeführende Gesellschaft die Bestimmungen der §§ 75b, 75c, 81 und 81a Bgld. NG 1990 als nicht hinreichend determiniert und erkennt darin einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 18 B-VG. Gemäß § 75b Abs. 2 Bgld. NG 1990 betrage die Landschaftsschutzabgabe € 0,43 pro m³ der im Bewilligungsbescheid zum Abbau freigegebenen Kubatur. Der Regelung lasse sich nicht entnehmen, auf welche (wasserschutzrechtliche, landschaftsschutzrechtliche oder mineralrohstoffgesetzliche) Bewilligung der Landesgesetzgeber abstelle. Zudem enthalte der Spruch des – vom Landesverwaltungsgericht Burgenland herangezogenen – Genehmigungsbescheides nach dem MinroG keine "freigegebene Kubatur", die zur Abgabebemessung herangezogen werden könnte. Es sei auch unklar, wer als Abgabenschuldner heranzuziehen sei, zumal § 81a Z 1 Bgld. NG 1990 auf "die Inhaber bestehender Anlagen bzw. aufrechter Bewilligungen" Bezug nehme und der Landesgesetzgeber damit erkennbar zwischen Anlagenbetreiber und Bewilligungsinhaber differenzieren habe wollen.

27

4. Die Bezirkshauptmannschaft Neusiedl am See hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der den Beschwerdebehauptungen mit näherer Begründung entgegengetreten wird. 28
5. Das Landesverwaltungsgericht Burgenland hat die Gerichtsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch abgesehen. 29

II. Rechtslage

Die im vorliegenden Fall maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar: 30

1. Das Bgld. NG 1990, LGBl. 27/1991, idF LGBl. 20/2016 lautet auszugsweise: 31

"§ 5

Bewilligungspflichtige Vorhaben zum Schutze der freien Natur und Landschaft

Folgende Vorhaben bedürfen auf Flächen, die im rechtswirksamen Flächenwidmungsplan der Gemeinde nicht als Wohn-, Dorf-, Geschäfts-, Industrie- und Betriebsgebiete, gemischte Baugebiete, Baugebiete für Erholungs- und Fremdenverkehrseinrichtungen außerhalb von geschützten Gebieten (ausgenommen solche im funktionellen Zusammenhang mit einem stehenden Oberflächengewässer), Sondergebiete, Baugebiete für förderbaren Wohnbau oder als Verkehrsflächen (§ 14 Abs. 3 lit. a bis i, § 15 des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes, LGBl. Nr. 18/1969) ausgewiesen sind, einer Bewilligung:

[...]

b) die Errichtung und Erweiterung von Anlagen zur Entnahme mineralischer Rohstoffe wie etwa Steine, Lehm, Sand, Kies, Schotter und Torf sowie die Verfüllung solcher und bereits bestehender Anlagen einschließlich der Endgestaltung der Abbaustätten;

[...]

§ 75a Landschaftsschutzabgabe

(1) Zur Förderung und Finanzierung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele im Sinne der Abs. 3 und 4 erhebt das Land für den Abbau oder die Entnahme von Bodenmaterialien aus Anlagen zur Gewinnung von Kies, Sand, Schotter, Stein, Lehm und Torf eine Landschaftsschutzabgabe.

(2) Die Landschaftsschutzabgabe fällt zu 60% dem Land Burgenland und zu 40% der jeweiligen Gemeinde, in deren Gebiet der Bodenabbau erfolgt, zu. Das Land hat den Gemeinden die Ertragsanteile bis 15. April des Folgejahres zu überweisen.

(3) Die Landschaftsschutzabgabe ist eine Abgabe im Sinne des § 75 Abs. 2 lit. d und ist für Angelegenheiten des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Landschafts- und Ortsbildpflege, zur Verbesserung der ökologischen Infrastruktur, die Umweltbildung und Umwelterziehung sowie sonstige Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes zu verwenden.

(4) Die der Gemeinde zufallenden Mittel sind für Angelegenheiten des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Landschafts- und Ortsbildpflege, zur Verbesserung der ökologischen Infrastruktur, für naturnahe Erholungsformen in der Gemeinde, die Umweltbildung oder die Umwelterziehung zu verwenden.

§ 75b Abgabenschuldnerin/Abgabenschuldner, Ausmaß

(1) Zur Entrichtung der Landschaftsschutzabgabe ist nach Maßgabe des Abs. 2 die Inhaberin oder der Inhaber einer Bewilligung zum Betrieb einer Anlage zur Entnahme mineralischer Rohstoffe gemäß § 5 lit. b verpflichtet.

(2) Die Landschaftsschutzabgabe beträgt 0,43 Euro pro m³ der im Bewilligungsbescheid zum Abbau freigegebenen Kubatur. Das oberflächige Bodenaushubmaterial (humoser Oberboden und Zwischenboden) der Anlage ist in die Bemessungsgrundlage nicht einzurechnen. Über dieses Volumen hat die oder der Abgabepflichtige der Abgabenbehörde eine entsprechende Bestätigung durch eine einschlägig ausgebildete und hiezu befugte Fachkraft beizubringen.

(3) Die Landesregierung hat durch Verordnung den in Abs. 2 genannten Abgabensatz neu festzusetzen, wenn sich der von der Statistik Austria verlaubliche Verbraucherpreisindex 2010 seit der letzten Festsetzung bis Juli des Vorjahres um mindestens 10% geändert hat. Dabei sind die Kommastellen auf einen ganzen Centbetrag abzurunden. Grundlage für die erstmalige Neufestsetzung ist der für den Jänner 2016 von der Statistik Austria verlaubliche Verbraucherpreisindex 2010.

§ 75c

Abgabenschuld, Fälligkeit, Neufestsetzung und Abrechnung der Abgabe

(1) Der Abgabeananspruch entsteht mit dem Eintritt der Rechtskraft des Bewilligungsbescheides.

(2) Die Höhe der Abgabe und die Laufzeit der Bewilligung sind im Bescheid festzusetzen. Die Abgabe ist in gleich hohen Teilbeträgen zu entrichten. Die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch die Anzahl der Kalendervierteljahre (einschließlich der nicht vollen Kalendervierteljahre), die innerhalb der Laufzeit der Bewilligung liegen, ergibt den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr. Die Abgabe wird an dem der Rechtskraft des Bewilligungsbescheides folgenden 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November jeweils im Ausmaß des für das (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahr vorgesehenen Teilbetrags fällig. Sofern die Rechtskraft des Festsetzungsbescheides nach dem Fälligkeitstag dieses Kalendervierteljahres eintritt, ist der für dieses (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahr zu entrichtende Teilbetrag spätestens einen Monat nach Rechtskraft des Festsetzungsbescheides zu entrichten.

(3) Der oder die Abgabepflichtige hat den Teilbetrag der Abgabe spätestens am Fälligkeitstag an das Land zu entrichten.

(4) Wird der Abgabensatz gemäß § 75b Abs. 2 aufgrund einer Verordnung gemäß § 75b Abs. 3 neu festgesetzt, ist die Abgabe für jene Teile der festgesetzten Landschaftsschutzabgabe, die bis zur Neufestsetzung des Abgabensatzes noch nicht fällig geworden sind, unter Heranziehung des neuen Abgabensatzes neu festzusetzen.

(5) Erlischt die Bewilligung für die Anlage zur Entnahme mineralischer Rohstoffe gemäß § 5 lit. b vor dem Ende der im Bewilligungsbescheid festgelegten Abbauzeit, so hat die oder der Abgabepflichtige der Behörde jene Unterlagen vorzulegen, aus denen sich ergibt, in welchem Umfang ein Abbau bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt ist. Die oder der Abgabepflichtige hat den Umfang des Abbaus durch eine einschlägig ausgebildete und hiezu befugte Fachkraft bestätigen zu lassen. Die Behörde stellt mit Bescheid fest, ob bzw. in welchem Umfang die entrichtete Abgabe von jenem Betrag abweicht, der sich aus der Multiplikation der tatsächlich abgebauten Kubatur mit dem geltenden Abgabensatz pro m³ ergäbe. Ein sich daraus ergebender Überschuss ist der oder dem Abgabepflichtigen über Antrag zu erstatten und ein Fehlbetrag von der oder dem Abgabepflichtigen innerhalb eines Monats nach Rechtskraft dieses Bescheides an die Abgabebehörde zu entrichten.

§ 81 Übergangsbestimmungen

[...]

(18) Für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 bereits bestehende und nach anderen Rechtsvorschriften genehmigte Anlagen zur Entnahme mineralischer Rohstoffe einschließlich der Endgestaltung von Abbaustätten gilt die Bewilligung nach diesem Gesetz als erteilt. Zur Bestimmung des Umfangs der Bewilligung hat die oder der Berechtigte der Behörde bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 jene Unterlagen vorzulegen, aus denen sich der Bewilligungsumfang entnehmen lässt.

[...]

(20) Für den bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 in einer Kies-, Sand-, Schotter-, Stein- oder Lehmabbauanlage erfolgten Abbau gelten die bis zu diesem Zeitpunkt geltenden abgabenrechtlichen Bestimmungen weiter.

§ 81a Festsetzung der Landschaftsschutzabgabe für bestehende Anlagen

Für bestehende Anlagen zur Entnahme mineralischer Rohstoffe gemäß § 81 Abs. 15 und auf bereits erteilte Bewilligungen nach § 5 lit. b finden die §§ 75b und 75c mit folgender Maßgabe Anwendung:

1. Bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 haben die Inhaber bestehender Anlagen bzw. aufrechter Bewilligungen der Behörde jene Unterlagen vorzulegen, denen sich der Bewilligungsumfang entnehmen lässt, sowie Unterlagen, aus denen sich ergibt, in welchem Umfang ein Abbau bis zum Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 bereits erfolgt ist. Anlässlich der Vorlage dieser Unterlagen kann die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber gegenüber der Behörde erklären, auf welche Teile ihrer oder seiner Bewilligung sie oder er verzichten möchte. Die Behörde stellt mit Bescheid den Umfang der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 noch nicht konsumierten und nicht verzichteten Bewilligung fest. Mit der Rechtskraft dieses Bescheides erlischt die Bewilligung im verzichteten Ausmaß.

2. Für Zwecke der Erhebung der Landschaftsschutzabgabe gilt der Bescheid über die Feststellung des ab Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 noch zu konsumierenden Bewilligungsausmaßes als Bewilligungsbescheid gemäß § 75c Abs. 1.

3. Die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch die Anzahl der Kalendervierteljahre (einschließlich der nicht vollen Kalendervierteljahre), die innerhalb der Laufzeit der Bewilligung liegen, beginnend mit dem Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016, ergibt den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr. Die Abgabe wird an dem der Rechtskraft des Festsetzungsbescheides folgenden 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November im Ausmaß des für das jeweilige Kalendervierteljahr der Laufzeit vorgesehenen Teilbetrags fällig. Spätestens mit dem ersten Fälligkeitstag nach Rechtskraft des Festsetzungsbescheides sind auch jene Teilbeträge zu entrichten, die sich für die (allenfalls nicht vollen) Kalendervierteljahre vor diesem Zeitpunkt ergeben."

2. Mit LGBl. 35/2018 wurde in § 75c Bgld. NG 1990 der Absatz 2 geändert und Absatz 3 neu eingefügt; Absatz 5 wurde ein neuer erster Satz vorangestellt und die Bestimmung erhielt die Absatzbezeichnung "(6)". Zudem wurde in § 81a Bgld. NG 1990 die Ziffer 3 neu gefasst. Die novellierten Bestimmungen lauten:

32

"§ 75c

Abgabenschuld, Fälligkeit, Neufestsetzung und Abrechnung der Abgabe

[...]

(2) Die Höhe der Abgabe und die Höhe der kalendervierteljährlich zu entrichtenden Abgabenteilbeträge sind mit Bescheid festzusetzen. Die Abgabe ist in gleich hohen Teilbeträgen zu entrichten. Die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch 80 ergibt den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr bei Bewilligungen, die für einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren oder ohne Befristung erteilt werden (§ 51 Abs. 1). Die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch die Anzahl der Kalendervierteljahre (einschließlich der nicht vollen Kalendervierteljahre), die innerhalb der Laufzeit der Bewilligung (§ 51 Abs. 1) liegen, ergibt den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr bei Bewilligungen, die für einen Zeitraum von weniger als 20 Jahren erteilt werden.

(3) Die Abgabe wird an dem der Rechtskraft des Festsetzungsbescheides folgenden 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November jeweils im Ausmaß des für das (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahr vorgesehenen Teilbetrags fällig. Sofern die Rechtskraft des Festsetzungsbescheides nach dem Fälligkeitstag dieses Kalendervierteljahres eintritt, ist der für dieses (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahr zu entrichtende Teilbetrag spätestens einen Monat nach Rechtskraft des Festsetzungsbescheides zu entrichten. Mit dem ersten Fälligkeitstag nach Rechtskraft des Festsetzungsbescheides sind auch Teilbeträge in

einer solchen Anzahl fällig und zu entrichten, wie (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahre zwischen dem Tag der Rechtskraft des Bewilligungsbescheides und dem ersten Fälligkeitstag liegen.

[...]

(6) Erlischt die Bewilligung für die Anlage zur Entnahme mineralischer Rohstoffe gemäß § 5 lit. b vor dem Ende der im Bewilligungsbescheid festgelegten Abbauzeit oder wurde das gemäß dem Bewilligungsbescheid zum Abbau freigegebene Volumen nicht vollständig ausgeschöpft, so hat die oder der Abgabepflichtige der Behörde jene Unterlagen vorzulegen, aus denen sich ergibt, in welchem Umfang ein Abbau bis zu diesem Zeitpunkt erfolgt ist. [...]

§ 81a

Festsetzung der Landschaftsschutzabgabe für bestehende Anlagen

Für bestehende Anlagen zur Entnahme mineralischer Rohstoffe gemäß § 81 Abs. 15 und auf bereits erteilte Bewilligungen nach § 5 Abs. 2 Z 1 lit. c finden die §§ 75b und 75c mit folgender Maßgabe Anwendung:

[...]

3. Die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch 80 ergibt den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr bei Anlagen, deren Laufzeit der Bewilligung nicht befristet ist oder deren Laufzeit für einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren, gerechnet ab Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016, erteilt wurde. Bei Anlagen, deren Laufzeit der Bewilligung vor Ablauf von 20 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 endet, ergibt die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch die Anzahl der Kalendervierteljahre (einschließlich der nicht vollen Kalendervierteljahre), die innerhalb der Laufzeit der Bewilligung liegen, den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr. Die Abgabe wird an dem der Rechtskraft des Festsetzungsbescheides folgenden 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November im Ausmaß des für das jeweilige Kalendervierteljahr der Laufzeit vorgesehenen Teilbetrags fällig. Mit dem ersten Fälligkeitstag nach Rechtskraft des Festsetzungsbescheides sind auch jene Teilbeträge in einer solchen Anzahl fällig und zu entrichten, wie (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahre seit dem Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016 vergangen sind. Sofern die Rechtskraft des Festsetzungsbescheides nach dem Fälligkeitstag dieses Kalendervierteljahres eintritt, ist der für dieses (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahr zu entrichtende Teilbetrag spätestens einen Monat nach Rechtskraft des Festsetzungsbescheides zu entrichten."

III. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 idF LGBL. 35/2018 entstanden. 33

2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Landesverwaltungsgericht Burgenland bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogene Bestimmung zumindest denkmöglich angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 34

3. Die Einhebung der Landschaftsschutzabgabe steht in folgendem Regelungszusammenhang: 35
 - 3.1. Das Bgld. NG 1990 sah bereits in seiner Stammfassung LGBL. 27/1991 die Möglichkeit vor, zur Förderung der Maßnahmen und Ziele dieses Gesetzes sowie der Ziele des Umweltschutzes eine zweckgewidmete Abgabe zu beschließen. Von dieser Möglichkeit hat der Landesgesetzgeber mit der durch LGBL. 66/1996 erfolgten Novelle Gebrauch gemacht und eine Landschaftsschutzabgabe eingeführt. Diese Abgabe war für den Abbau von Bodenschätzen zu entrichten, wobei die Abgabe je Kalendermonat in Abhängigkeit vom abgebauten Material pro Tonne festgesetzt wurde. 36

 - 3.2. Im Zuge der durch LGBL. 20/2016 eingefügten Novelle wurden die Bestimmungen betreffend die Landschaftsschutzabgabe u.a. dahingehend geändert, dass die Höhe der Abgabe nunmehr an Hand der im Bewilligungsbescheid insgesamt zum Abbau freigegebenen Kubatur festgesetzt wird: Steuergegenstand der Landschaftsschutzabgabe ist gemäß § 75a Bgld. NG 1990 idF LGBL. 20/2016 der Abbau oder die Entnahme von Bodenmaterialien aus Anlagen zur Gewinnung von Kies, Sand, Schotter, Stein, Lehm oder Torf. Gemäß § 75b Abs. 2 Bgld. NG 1990 idF LGBL. 20/2016 beträgt die Landschaftsschutzabgabe € 0,43 pro m³ der im Bewilligungsbescheid zum Abbau freigegebenen Kubatur. 37

- Gemäß § 75c Abs. 2 Bgld. NG 1990 ist die Abgabe in gleich hohen Teilbeträgen vierteljährlich zu entrichten. Absatz 2 idF LGBL. 20/2016 sah zunächst vor, dass 38

die auf Grund der im Bewilligungsbescheid insgesamt freigegebenen Kubatur ermittelte Gesamtabgabe geteilt durch die Anzahl der Kalendervierteljahre innerhalb der Laufzeit der Bewilligung den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr ergibt. Mit LGBl. 35/2018 wurde die Rechtslage dahingehend geändert, dass dies nur für Bewilligungen gilt, die für einen Zeitraum von weniger als 20 Jahren erteilt werden. Bei Bewilligungen, die für einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren oder ohne Befristung erteilt werden, ergibt der Gesamtbetrag geteilt durch 80 den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr.

Darüber hinaus hat § 75c Abs. 5 Bgld. NG 1990 bereits idF LGBl. 20/2016 vorgesehen, dass im Fall des Erlöschens einer Bewilligung vor Ende der festgelegten Abbaulaufzeit der oder die Abgabepflichtige den Umfang des tatsächlichen Abbaus durch eine einschlägig ausgebildete und hiezu befugte Fachkraft bestätigen zu lassen hat. Die Behörde stellt sodann mit Bescheid fest, ob bzw. in welchem Umfang die entrichtete Abgabe von jenem Betrag abweicht, der sich aus der Multiplikation der tatsächlich abgebauten Kubatur mit dem geltenden Abgabensatz ergäbe. Nach dieser Bestimmung ist ein sich daraus ergebender Überschuss der oder dem Abgabepflichtigen über Antrag zu erstatten und ein Fehlbetrag von der oder dem Abgabepflichtigen innerhalb eines Monats nach Rechtskraft dieses Bescheides an die Abgabenbehörde zu entrichten. Mit LGBl. 35/2018 wurde diese Regelung in Absatz 6 des § 75c Bgld. NG 1990 überführt und die Durchrechnung (Aufrollung) auf den Fall erweitert, in dem das gemäß dem Bewilligungsbescheid zum Abbau freigegebene Volumen nicht vollständig ausgeschöpft wurde.

39

3.3. Für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes LGBl. 20/2016 bestehende Anlagen zur Entnahme von mineralischen Rohstoffen und bereits erteilte Bewilligungen nach § 5 lit. b Bgld. NG 1990 haben gemäß § 81a Z 1 Bgld. NG 1990 die Inhaber der Anlage innerhalb von sechs Monaten ab Inkrafttreten der Behörde jene Unterlagen vorzulegen, denen sich der Bewilligungsumfang entnehmen lässt, sowie jene Unterlagen, aus denen sich ergibt, in welchem Umfang ein Abbau bis zum Inkrafttreten erfolgt ist. Anlässlich der Vorlage dieser Unterlagen kann der Bewilligungsinhaber gegenüber der Behörde erklären, auf welche Teile der Bewilligung er verzichten möchte. Die Behörde stellt mit Bescheid den Umfang der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. 20/2016 noch nicht konsu-

40

mierten und nicht verzichteten Bewilligung fest. Mit Rechtskraft dieses Bescheides erlischt die Bewilligung im verzichteten Ausmaß.

§ 81a Z 3 idF LGBl. 20/2016 sah dabei zunächst vor, dass die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch die Anzahl der Kalendervierteljahre, die innerhalb des Bewilligungszeitraumes liegen, den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr ergibt. Mit der Novelle LGBl. 35/2018 wurde sodann geregelt, dass bei Anlagen mit unbestimmten Bewilligungen bzw. bei Anlagen, bei denen die Laufzeit der Bewilligung mindestens 20 Jahre (gerechnet ab Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. 20/2016) beträgt, die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch 80 den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr ergibt. Bei Anlagen, deren Laufzeit der Bewilligung vor Ablauf von 20 Jahren endet, ergibt sich der Teilbetrag – wie schon nach der gemäß LGBl. 20/2016 geltenden Rechtslage –, indem die Gesamtabgabe durch die Anzahl der Kalendervierteljahre, die innerhalb der Laufzeit der Bewilligung liegen, geteilt wird.

41

4. Soweit die beschwerdeführende Gesellschaft eine Verletzung des Gleichheitssatzes releviert, begründet sie diese – auf das Wesentliche zusammengefasst – damit, dass die abgabenrechtlichen Regelungen des Bgld. NG 1990 zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Anlagen mit unterschiedlichen Abbauaufzeiten führten. Während Anlagen mit einer Laufzeit von bis zu 20 Jahren die Gesamtabgabe in Teilbeträgen innerhalb des Zeitraums der Bewilligung leisten könnten, seien Anlagen mit länger als 20 Jahren währenden Bewilligungen gezwungen, die Gesamtabgabe vor Ablauf der Bewilligung zu entrichten. Die beschwerdeführende Gesellschaft sei aus technischen und rechtlichen Gründen jedoch nicht in der Lage, die freigegebene Kubatur innerhalb von 20 Jahren abzubauen. Zudem führe die Neuregelung zu einem Verstoß gegen das Vertrauensschutzprinzip, zumal die Teilbeträge dadurch um ein Vielfaches erhöht worden seien und Anlagenbetreiber mit bestehenden Bewilligungen sich nicht auf die Erhöhung der Landschaftsschutzabgabe einstellen hätten können, weshalb ein wirtschaftlicher Betrieb der Anlage nicht möglich sei.

42

5. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass das Regulationssystem der §§ 75a bis 75c Bgld. NG 1990 als solches nicht gegen das aus dem Gleichheitsgrundsatz abgeleitete Sachlichkeitsgebot verstoßen dürfte:

43

5.1. Der Gleichheitsgrundsatz bindet auch den Gesetzgeber (s. etwa VfSlg. 13.327/1993, 16.407/2001). Er setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, sachlich nicht begründbare Regelungen zu treffen (vgl. zB VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001). Innerhalb dieser Schranken ist es dem Gesetzgeber jedoch von Verfassungs wegen durch den Gleichheitsgrundsatz nicht verwehrt, seine politischen Zielvorstellungen auf die ihm geeignet erscheinende Art zu verfolgen (s. etwa VfSlg. 16.176/2001, 16.504/2002). Ob eine Regelung zweckmäßig ist und das Ergebnis in allen Fällen als befriedigend empfunden wird, kann nicht mit dem Maß des Gleichheitssatzes gemessen werden (zB VfSlg. 14.301/1995, 15.980/2000 und 16.814/2003).

44

Der Gesetzgeber kann nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wohl von einer Durchschnittsbetrachtung ausgehen und auf den Regelfall abstellen (vgl. zB VfSlg. 14.841/1997, 16.124/2001 und 16.771/2002); dass dabei Härtefälle entstehen, macht das Gesetz nicht gleichheitswidrig (zB VfSlg. 11.615/1988, 14.841/1997); ebenso wenig können daher Einzelfälle einer Begünstigung die am Durchschnitt orientierte Regelung unsachlich machen (VfSlg. 8871/1980).

45

5.2. Mit den §§ 75a bis 75d Bgld. NG 1990 verfolgt der Landesgesetzgeber das Ziel, die Einhebung der Landschaftsschutzabgabe in einer Weise auszugestalten, die aufwendige Kontrollen der in einer Zeitperiode abgebauten Mengen vermeidet (RV 210 BgLT 21. GP). Für Bewilligungen, deren Laufzeit vor Ablauf von zwanzig Jahren endet, entspricht die Regelung der Annahme, dass die für einen bestimmten Bewilligungszeitraum genehmigte Abbaumenge über den Zeitraum der Bewilligung gleichmäßig abgebaut wird. Eine solche Annahme dürfte sich vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, nach der sich die Gesetzgebung von verwaltungsökonomischen Überlegungen sowie der administrativen Handhabbarkeit einer Regelung leiten lassen kann (vgl. zB VfSlg. 15.202/1998, 19.633/2012, 19.933/2014, 20.096/2016), für Bewilligungszeiträume bis zu 20 Jahren nicht als unsachlich erweisen:

46

5.2.1. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass für den Inhaber der Anlage nachteilige Effekte eintreten können, wenn der tatsächliche Abbau hinter dem durchschnittlich nach der freigegebenen Menge vorgesehenen Abbau zurückbleibt und daher die Abgabe für das Kalendervierteljahr höher ist als dem tat-

47

sächlichen Abbau entspricht. Auch ist bei vorgezogenem Abbau der Teilbetrag niedriger als dem tatsächlichen Abbau entspricht. Doch dürften sich diese Effekte angesichts einer für diesen Zeitraum von maximal zwanzig Jahren gegebenen Planbarkeit des Abbaus innerhalb jener Grenzen halten, die gemessen am Gleichheitssatz unbedenklich sind, zumal § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990 eine Durchrechnung unter Zugrundelegung der tatsächlich abgebauten Kubatur vorsieht.

5.2.2. Vor diesem Hintergrund scheint die gesetzliche Regelung des § 75c Abs. 2 Bgld. NG 1990, die für Bewilligungszeiträume von mehr als 20 Jahren oder für unbefristet erteilte Bewilligungen vorsieht, dass die Gesamtabgabe geteilt durch 80 den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr ergibt, zwar von der vereinfachenden Annahme eines während des Bewilligungszeitraumes gleichmäßigen Abbaus abzugehen. Ungeachtet dessen dürfte auch eine solche Regelung innerhalb jener Grenzen liegen, die aus verfassungsrechtlicher Sicht für verwaltungsökonomische Überlegungen zu beachten sind, zumal auch in diesen Fällen als Ziel erkannt werden kann, aufwendige laufende Kontrollen der tatsächlich abgebauten Menge zu vermeiden, wobei sich der Zeitraum von 20 Jahren nach den Materialien zu LGBI. 35/2018 am Mittelwert der Abbaudauer bestehender Anlagen orientiert (vgl. RV 1280 BlgLT 21. GP). Hinzu kommt, dass gemäß § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990 auch in den Fällen eines 20 Jahre überschreitenden Bewilligungszeitraumes eine Ermittlung der Gesamtabgabe auf Basis der tatsächlich abgebauten Menge erfolgt, wenn die Bewilligung vorzeitig erlischt oder das freigegebene Volumen nicht vollständig ausgeschöpft wurde.

48

5.2.3. Ein Abgabepflichtiger, der im System der geltenden Rechtslage eine neu zu bewilligende Anlage mit einer Laufzeit von mehr als 20 Jahren beantragt, scheint daher durch die Regelung des § 75c Abs. 2 Bgld. NG 1990 nicht in seinem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt.

49

6. Wenngleich somit das mit LGBI. 20/2016 geschaffene Regelungssystem der §§ 75a bis 75c Bgld. NG 1990 dem Gleichheitssatz zu entsprechen scheint, hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die mit LGBI. 35/2018 novellierte, am 1. August 2018 in Kraft getretene Regelung des § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 und die damit geschaffene Rechtslage für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes LGBI. 20/2016 bestehende Anlagen zur Entnahme von minera-

50

lischen Rohstoffen und bereits erteilte Bewilligungen nach § 5 lit. b Bgld. NG 1990 den Gleichheitssatz verletzen dürfte:

6.1. Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass das bloße Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage als solches keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genießt (vgl. VfSlg. 16.687/2002 mwN). Vielmehr bleibt es dem Gesetzgeber auf Grund des ihm zukommenden rechtspolitischen Gestaltungsspielraums unbenommen, die Rechtslage auch zu Lasten des Betroffenen zu verändern (zB VfSlg. 18.010/2006 mwN). 51

Nur unter besonderen Umständen setzt der Vertrauensschutz dem Gesetzgeber verfassungsrechtliche Grenzen, so insbesondere wenn dem Betroffenen zur Vermeidung unsachlicher Ergebnisse die Gelegenheit gegeben werden muss, sich rechtzeitig auf die neue Rechtslage einzustellen (vgl. VfSlg. 13.657/1993, 15.373/1998, 16.754/2002 mwN). Vertrauensschutz begründende Umstände können nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darin liegen, dass rückwirkend an in der Vergangenheit liegende Sachverhalte geänderte (für die Normunterworfenen nachteilige) Rechtsfolgen geknüpft werden (vgl. VfSlg. 13.020/1992, 16.850/2003) oder dass der Gesetzgeber in Rechtsansprüche, auf die sich die Normunterworfenen nach ihrer Zweckbestimmung rechtens einstellen durften (wie auf Pensionsleistungen bestimmter Höhe), plötzlich und intensiv nachteilig eingreift (vgl. VfSlg. 11.288/1987, 16.764/2002, 17.254/2004) oder dass der Gesetzgeber, der Normunterworfene zu Dispositionen veranlasst hat, durch eine spätere Maßnahme diese im Vertrauen auf die Rechtslage vorgenommenen Dispositionen frustriert bzw. ihrer Wirkung beraubt (vgl. VfSlg. 12.944/1991, 13.655/1993, 16.452/2002). 52

6.2. Mit LGBl. 20/2016 hat der Landesgesetzgeber für Inhaber bestehender Anlagen bzw. aufrechter Bewilligungen in § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 normiert, dass die Höhe der Gesamtabgabe geteilt durch die Anzahl der Kalendervierteljahre, die innerhalb der Laufzeit der Bewilligung liegen, den Teilbetrag für ein Kalendervierteljahr ergibt. Mit LGBl. 35/2018 änderte der Landesgesetzgeber § 81a Z 3 Bgld. NG 1990, indem er für unbefristete Bewilligungen und solche mit einer Laufzeit der Bewilligung gerechnet ab Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. 20/2016 von mehr als 20 Jahren bestimmt hat, dass sich der Teilbetrag aus der Gesamt- 53

abgabe geteilt durch 80 ergibt. Diese Regelung trat mit dem auf den Tag der Kundmachung folgenden Monatsersten in Kraft, sohin am 1. August 2018. Zugleich ordnet der vorletzte Satz des § 81a Z 3 idF LGBl. 35/2018 an, dass mit dem ersten Fälligkeitstag nach Rechtskraft des Festsetzungsbescheides auch jene Teilbeträge in einer solchen Anzahl fällig und zu entrichten sind, wie (allenfalls nicht volle) Kalendervierteljahre seit dem Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. 20/2016 vergangen sind.

In den Materialien führt der Landesgesetzgeber hiezu aus, dass die Vollziehung der mit LGBl. 20/2016 novellierten Landschaftsschutzabgabe das Problem aufgezeigt habe, dass vor allem ältere Bewilligungen unbefristet erteilt worden seien und die Abbauzeiten sich über Jahrzehnte, in einem Fall über Jahrhunderte, erstreckten (RV 1280 Bgl. 21. GP). Deshalb würden Schätzungen zufolge die erhofften Einnahmen aus der neuen Landschaftsschutzabgabe hinter den Erwartungen zurückbleiben. Für die Festlegung des Zeitraumes, innerhalb dessen die nach Kalendervierteljahren zu bemessenden Teilbeträge zu entrichten seien, bestehe keine gesetzliche Grundlage, weshalb die Novelle LGBl. 35/2018 die Gesetzeslücke schließe, indem der Gesetzgeber ausgehend vom Median der angegebenen bzw. errechneten Abbaudauern eine Entrichtung von gleichbleibenden Teilbeträgen auf Grundlage einer Abbaudauer von 20 Jahren vorsah.

54

6.3. Der Verfassungsgerichtshof kann vorläufig nicht erkennen, dass die Rechtslage LGBl. 20/2016 eine Gesetzeslücke für jene Fälle enthalten hätte, deren Laufzeit der Bewilligung ab Inkrafttreten unbefristet ist oder mehr als 20 Jahre beträgt, ordnet die Vorschrift des § 81a Z 3 Bgl. NG 1990 idF LGBl. 20/2016 doch die Teilung der Gesamtabgabe "durch die Anzahl der Kalendervierteljahre [...], die innerhalb der Laufzeit der Bewilligung liegen, beginnend mit dem Inkrafttreten des Gesetzes LGBl. Nr. 20/2016", an. Diese Anordnung gilt nicht nur für befristete Bewilligungen mit einer Laufzeit von mehr als 20 Jahren, sondern auch für unbefristete Bewilligungen, für die vor dem Hintergrund der mit LGBl. 20/2016 erfolgten Umstellung der Berechnung der Abgabe im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Regelung davon auszugehen gewesen sein dürfte, dass die Abgaben zumindest auf Grundlage einer voraussehbaren Abbaudauer zu entrichten sein würden.

55

Damit hat der Gesetzgeber mit LGBl. 35/2018 nach der vorläufigen Ansicht des Verfassungsgerichtshofes an die vor Inkrafttreten dieser Novelle in der Zeit ab Inkrafttreten des LGBl. 20/2016 liegenden Fälligkeiten von Teilbeträgen (für den Normunterworfenen) nachteilige Rechtsfolgen geknüpft und dürfte damit eine gesetzliche Anordnung auf Sachverhalte erstreckt haben, die vor Erlassung des Gesetzes verwirklicht worden sind. Im Gesetzesprüfungsverfahren wird zu erörtern sein, ob und in welcher Weise die Vorschrift nachträglich an bereits verwirklichte Tatbestände steuerrechtliche Folgen knüpft und dadurch die Rechtsposition von Steuerpflichtigen mit Wirkung für die Vergangenheit verschlechtert.

6.4. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind rückwirkende nachteilige Änderungen der Rechtslage dann verfassungswidrig, wenn der Rechtsunterworfenen durch einen Eingriff von erheblichen Gewicht in einem berechtigten Vertrauen auf die Rechtslage enttäuscht wurde und keine Umstände vorliegen, die eine solche Rückwirkung verlangen oder rechtfertigen (vgl. zB VfSlg. 17.892/2006, 18.137/2007, 20.187/2017).

6.4.1. Der Verfassungsgerichtshof vermag vorderhand solche Umstände nicht zu erkennen, zumal eine Gesetzeslücke hinsichtlich jener Fälle mit einer Laufzeit der Bewilligung von mehr als 20 Jahren nicht vorliegen und eine bloße Fehlkalkulation hinsichtlich erwartbarer Einnahmen eine Rückwirkung nicht rechtfertigen dürfte.

6.4.2. Eine solche Rückwirkung dürfte auch nicht der Umstand zu rechtfertigen vermögen, dass der Abgabepflichtige gemäß § 81a Z 1 Bgld. NG 1990 auf Teile seiner Bewilligung verzichten kann. Zwar könnte durch einen solchen Verzicht die Abgabenbelastung innerhalb des Zeitraumes von 20 Jahren auf jenes Ausmaß reduziert werden, das dem Abbauvolumen entspricht. Doch erscheint der hierfür erforderliche Verzicht auf Teile der Bewilligung als ein Eingriff von erheblichem Gewicht. Ebenso wie durch die Abgabenerhöhung, die bei Bemessung des Teilbetrages unter Zugrundelegung eines Zeitraumes von 20 Jahren ohne Verzicht eintritt, dürfte der Abgabepflichtige auch durch einen Verzicht auf erhebliche Teile der Bewilligung in einem berechtigten Vertrauen auf die bestehende Rechtslage enttäuscht werden.

6.5. Ferner scheint es, dass eine Regelung, wie sie in § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 idF LGBI. 35/2018 für Bewilligungen mit Laufzeiten von mehr als 20 Jahren vorgesehen ist, in Anbetracht der – gemessen an der bis zum LGBI. 20/2016 geltenden Rechtslage – gegebenen Intensität des Eingriffes insbesondere in Konstellationen, in denen ein Abbau innerhalb eines Zeitraumes von 20 Jahren – sei es aus faktischen, rechtlichen oder sonstigen Gründen – nicht möglich ist, besonderer Übergangsvorschriften bedurft hätte. Im Gesetzesprüfungsverfahren wird auch zu erörtern sein, ob die Vorschrift des § 75c Abs. 6 Bgld. NG 1990, nach der eine Aufrollung der geleisteten Landschaftsschutzabgabe zu erfolgen hat, wenn das freigegebene Abbauvolumen nicht vollständig ausgeschöpft wurde, einer Auslegung zugänglich ist, die die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes zerstreut. 60

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 81a Z 3 Bgld. NG 1990 idF LGBI. 35/2018 von Amts wegen auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 61

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 62

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nicht-öffentlicher Sitzung beschlossen werden. 63

Wien, am 12. Juni 2020

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Dr. KAGER

