jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 2006/3/3 G105/05 ua, V79/05 ua

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 03.03.2006

Index

14 Organisationsrecht
14/03 Abgabenverwaltungsorganisation

Norm

B-VG Art5
B-VG Art18 Abs2
B-VG Art77
B-VG Art139 Abs1 / Prüfungsgegenstand
AVOG (AbgabenverwaltungsorganisationsG) §2, §17a
Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Einrichtung der Steuer- und Zollkoordination,BGBl II 168/2004

Leitsatz

Keine Verfassungswidrigkeit der Verordnungsermächtigung im Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz betreffend die Dezentralisierung der Finanzverwaltung durch Einrichtung besonderer regionaler, als Organe des Ministeriums tätiger Verwaltungseinheiten; verfassungskonforme Auslegung als Regelung der inneren Organisation des Finanzministeriums; Steuer- und Zollkoordination keine nebengeordnete Dienststelle oder untergeordnetes Amt; verfassungskonforme Auslegung auch der Verordnung zur Einrichtung der Steuer- und Zollkoordination; keine Einrichtung eigener Organisationseinheiten außerhalb Wiens; Vorliegen einer Rechtsverordnung jedenfalls aufgrund einer übergangsweisen Zuständigkeitsregelung

Spruch

I. §2 des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes, BGBl. 1975/18 idF BGBl. I 2004/72, wird nicht als verfassungswidrig aufgehoben.

Die Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Einrichtung der Steuer- und Zollkoordination, BGBl. II 2004/168, wird nicht als gesetzwidrig aufgehoben.

II. Die Anträge des Verwaltungsgerichtshofes werden abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zu B218/05 ein Beschwerdeverfahren anhängig, dem im Wesentlichen folgender Sachverhalt zu Grunde liegt:

Der Beschwerdeführer steht in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund. Er wurde bis zur Auflösung des Wachkörpers der Zollwache, die mit 1. Mai 2004 erfolgte, als Chefinspizierender der Zollwache für Tirol verwendet.

Auf Grund eines per E-Mail eingebrachten, "[a]n die Personalabteilung West" gerichteten Antrages des Beschwerdeführers vom 8. Juli 2004 auf "Erlassung eines Feststellungsbescheides hinsichtlich aller mit 1. Mai 2004 wegfallenden Nebengebühren bzw. Zulagen" wurde mit Bescheid vom 7. Jänner 2005 festgestellt, dass dem Beschwerdeführer

"ab dem 1. Mai 2004 die Wachdienstzulage gemäß §81 Gehaltsgesetz 1956 (GG 1956) ..., die Vergütung für besondere Gefährdung gemäß §82 GG 1956 (Gefahrenzulage), die Vergütung für Beamte des Exekutivdienstes gemäß§83 GG 1956 (Erschwerniszulage) und die Entschädigung nach §1 der Pauschalierungsverordnung für Aufwandsentschädigung (BMF) ... nicht mehr gebühren."

Die genannte Erledigung weist sowohl in der Urschrift als auch in der dem Beschwerdeführer zugestellten Ausfertigung in der "Kopfzeile" die (Dienstellen-)Bezeichnung: "Bundesministerium für Finanzen" sowie "Steuer- und Zollkoordination Region West, Personalabteilung" auf; als Anschrift dieser Dienststelle wird "Innrain 32, 6020 Innsbruck" angegeben. Die Fertigungsklausel lautet:

"Für den Bundesminister: Mag. F K".

In der gegen diesen Bescheid an den Verfassungsgerichtshof gerichteten Beschwerde wird die Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten sowie in Rechten wegen Anwendung von behaupteter Maßen verfassungswidrigen gesetzlichen Bestimmungen geltend gemacht.

Aus Anlass dieser Beschwerde beschloss der Verfassungsgerichtshof, von Amts wegen ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §2 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz, BGBl. 1975/18, idF BGBl. I 2004/72, (AVOG) sowie der Gesetzmäßigkeit der darauf gestützten Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Errichtung der Steuer- und Zollkoordination, BGBl. II 2004/168, einzuleiten.

2. Mit einem zu G129/05, V92/05 protokollierten Antrag begehrt der Verwaltungsgerichtshof, §2 AVOG bzw. die Verordnung BGBl. II 2004/168 als verfassungs- bzw. gesetzwidrig aufzuheben.

Diesem Antrag liegt eine an den Verwaltungsgerichtshof gerichtete Beschwerde gegen einen Bescheid zu Grunde, mit dem die Verfügung (Rückstandsanzeige) des deutschen Finanzamtes Beckum vom 14. Februar 2005 über näher bestimmte Abgabenschuldigkeiten anerkannt und für vollstreckbar erklärt wurde. Dieser Bescheid weist - so der Verwaltungsgerichtshof in seinem Antrag -

"im Kopf links oben ein stilisiertes Bundeswappen und darunter das Wort 'Finanzverwaltung' auf. Rechts daneben ist angeführt: 'Steuer- und Zollkoordination des Bundesministeriums für Finanzen, Fachbereich Internationales Steuerrecht, A-5026 Salzburg, Aignerstraße 10'. Unterhalb dieser Bezeichnung wird die Geschäftszahl angeführt und tieferstehend ua. der Vermerk Sachbearbeiterin: R S, Standort: A-6021 Innsbruck, Innrain 32. Vor der Fertigungsklausel 'Für den Bundesminister: (R.)' steht die Ortsangabe Innsbruck mit dem Datum 14. März 2005."

Ein weiterer, in allen hier wesentlichen Belangen gleichartiger Gesetzes- und Verordnungsprüfungsantrag des Verwaltungsgerichtshofes ist zu G3/06, V2/06 protokolliert.

3. Die Bundesregierung erstattete sowohl im amtswegig eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren als auch in jenen, die vom Verwaltungsgerichtshof beantragt wurden, gleich lautende Äußerungen, in denen sie mit näherer Begründung beantragt, §2 AVOG nicht als verfassungswidrig aufzuheben; für den Fall Aufhebung wird begehrt, eine Frist von einem Jahr für das Außerkrafttreten der aufgehobenen gesetzlichen Regelung zu bestimmen, "um die erforderlichen legistischen Vorkehrungen zu ermöglichen," sowie auszusprechen, dass frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Kraft treten.

4. Im amtswegig eingeleiteten Verordnungsprüfungsverfahren legte der Bundesminister für Finanzen als verordnungserlassende Behörde die Verwaltungsakten vor und teilte mit, dass er - im Hinblick auf die Äußerung der Bundesregierung im Gesetzesprüfungsverfahren - von einer "gesonderten Äußerung" Abstand nehme.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat erwogen:

1. Zur maßgeblichen Rechtslage ist auf das Folgende hinzuweisen:

1.1. Die §§1 und 2 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz (AVOG) lauteten in der bis zum Ablauf des 30. April 2004 in Geltung stehenden Fassung BGBl. 1975/18 bzw. BGBl. 1994/681 - auszugsweise - wie folgt:

"Bundesministerium für Finanzen

§1. (1) Dem Bundesministerium für Finanzen obliegt die Besorgung der Geschäfte der obersten Verwaltung des Bundes nach Maßgabe des Bundesministeriengesetzes 1973, BGBl. Nr. 389.

(2) Dem Bundesministerium für Finanzen sind die Finanzlandesdirektionen unmittelbar unterstellt.

Finanzlandesdirektionen

§2. (1) Die Finanzlandesdirektionen haben die ihnen durch Abgabenvorschriften und sonstige Gesetze übertragenen Aufgaben zu besorgen und sind unmittelbare Oberbehörde der Finanzämter und Zollämter.

(2) Finanzlandesdirektionen bestehen:

in Wien für die Länder Wien, Niederösterreich und

Burgenland,

in Linz für das Land Oberösterreich,

in Salzburg für das Land Salzburg,

in Graz für das Land Steiermark,

in Klagenfurt für das Land Kärnten,

in Innsbruck für das Land Tirol,

in Feldkirch für das Land Vorarlberg.

..."

1.2.1. Mit ArtXV Z1 und 2 des Abgabenänderungsgesetzes 2003, BGBl. I 124, (AbgÄG 2003) wurden die §§1 und 2 AVOG wie folgt neu gefasst:

"Bundesministerium für Finanzen

§1. Dem Bundesministerium für Finanzen obliegt die Besorgung der Geschäfte der obersten Verwaltung des Bundes nach Maßgabe des Bundesministeriengesetzes 1986, BGBl. Nr. 76, in der jeweils geltenden Fassung.

Besondere Organisationseinheiten

§2. Der Bundesminister für Finanzen kann mit Verordnung besondere Organisationseinheiten in organisatorisch zweckmäßiger, einer einfachen und kostensparenden Vollziehung wie auch den Bedürfnissen einer bürgernahen Verwaltung dienenden Weise mit bundesweitem und/oder regionalem Wirkungsbereich einrichten."

Weiters wurde mit ArtXV Z9 AbgÄG 2003 ein neuer §17a eingefügt; dieser lautet - auszugsweise - wie folgt:

"§17a. (1) Soweit Aufgaben von der Finanzlandesdirektion oder von Finanzlandesdirektionen (§2 in der Fassung vor dem Bundesgesetz BGBl. I Nr. 124/2003) wahrzunehmen waren, die nicht auf besondere Organisationseinheiten im Sinne des §2 dieses Bundesgesetzes übertragen werden, sind diese von den in §14 dieses Bundesgesetzes definierten Zollämtern für die ihnen übertragenen Aufgaben, in allen anderen Fällen von den in §3 dieses Bundesgesetzes definierten Finanzämtern wahrzunehmen, soweit nicht Abs2 anderes bestimmt.

(2) Die im Opferfürsorgegesetz 1947, BGBl. Nr. 183/1947 in der jeweils geltenden Fassung, in der Umlagenordnung, BGBl. Nr. 215/1947 in der jeweils geltenden Fassung, im Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Abgabensachen, BGBl. Nr. 249/1955, und im Wirtschaftskammergesetz 1998, BGBl. I Nr. 103/1998, in der jeweils geltenden Fassung geregelten Zuständigkeiten der Finanzlandesdirektionen fallen in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen.

..."

Gemäß §17b Abs8 AVOG idFd. AbgÄG 2003 traten die dargestellten Änderungen in §§1, 2 und 17a AVOG mit 1. Mai 2004 in Kraft.

1.2.2. In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des AbgÄG 2003, 238 BlgNR 22. GP, wird in diesem Zusammenhang zunächst darauf hingewiesen, dass mit dem AbgÄG 2003 die "Voraussetzungen für eine Umstrukturierung der Finanzverwaltung" geschaffen werden sollen; sodann wird zu den oben genannten Änderungen des AVOG Folgendes ausgeführt:

"Im Zuge der Reform der Steuer- und Zollverwaltung kommt es zu einer Dezentralisierung der Verantwortung nach den Grundsätzen des New Public Management. Die Finanz- und Zollämter sollen in Hinkunft sowohl Aufgaben- als auch Ressourcenverantwortung übernehmen, so dass die Beibehaltung der Finanzlandesdirektionen als Oberbehörden in der bisherigen Form nicht zweckmäßig ist. Dies gilt umso mehr, als durch die Einrichtung des unabhängigen Finanzsenates bereits mit 1. Jänner 2003 ein wesentlicher Zuständigkeitsbereich der Finanzlandesdirektionen herausgelöst wurde.

Durch die Verordnungsermächtigung des §2 AVOG sollen nunmehr Aufgabenbereiche der bisherigen Finanzlandesdirektionen nach zweckmäßigen Gesichtspunkten besonderen Organisationseinheiten zugewiesen werden. Zu diesen Aufgabenbereichen zählen insbesondere die Steuerung und Unterstützung der Finanz- und Zollämter. Mit diesen organisatorischen Maßnahmen wird eine schlankere, leistungsfähigere und schlagkräftigere Steuer- und Zollverwaltung ebenso gewährleistet wie eine Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung bestehender Standorte.

Die Bestimmung des §17a AVOG soll sicherstellen, dass die anderen Aufgabenbereiche der Finanzlandesdirektionen durch die Finanzämter und die Hauptzollämter übernommen werden. Ab Mai 2004 gehen die Zuständigkeitsbereiche der Hauptzollämter auf die Zollämter mit allgemeinem Aufgabenkreis über.

Davon ausgenommen sind jene Zuständigkeiten, für die in §17a Abs2 ausdrücklich die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen festgelegt wird oder die durch eine Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen bundesweit geregelt werden.

Diese Generalbestimmungen wurden insbesondere aus verwaltungsökonomischen Gesichtpunkten gewählt, um nicht eine Vielzahl an Materiengesetzen einzeln novellieren zu müssen. Sollte darüber hinaus aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen eine Änderung der Zuständigkeiten notwendig sein, kann auch dies im Verordnungswege erfolgen, ohne dass dies wiederum eine Novellierung mehrerer Materiengesetze nach sich ziehen muss. Die getrennte Regelung der Finanzämter und Zollämter ist auf Grund der unterschiedlichen Inkrafttretensbestimmungen notwendig."

1.3.1. In weiterer Folge wurde mit ArtIV des Bundesgesetzes BGBl. I 2004/72, in Kraft getreten am 15. Juli 2004, dem §2 AVOG ein weiterer Satz angefügt; diese - hier in Prüfung gezogene - Bestimmung lautet sohin insgesamt wie folgt:

"Besondere Organisationseinheiten

§2. Der Bundesminister für Finanzen kann mit Verordnung besondere Organisationseinheiten in organisatorisch zweckmäßiger, einer einfachen und kostensparenden Vollziehung wie auch den Bedürfnissen einer bürgernahen Verwaltung dienenden Weise mit bundesweitem und/oder regionalem Wirkungsbereich einrichten. Deren Organe werden bei der Erfüllung der Aufgaben dieser Organisationseinheiten als Organe des Bundesministeriums für Finanzen tätig."

1.3.2. In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Bundesgesetzes BGBl. I 2004/72, 470 BlgNR 22. GP, wird die oben erwähnte Ergänzung des §2 AVOG wie folgt begründet:

"Die Änderung im §2 [AVOG] dient der Klarstellung, dass die Organe der besonderen Organisationseinheiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben als Organe des Bundesministeriums für Finanzen tätig werden."

1.4. Die auf Grund des §2 iVm. §17a Abs1 AVOG erlassene Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Einrichtung der Steuer- und Zollkoordination, BGBl. II 2004/168, vom 21. April 2004 hat folgenden Wortlaut:

"§1. Zur Steuerung und Unterstützung der nachgeordneten Dienststellen des Bundesministeriums für Finanzen und zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen Vollziehung sowie einer sparsamen und zweckmäßigen Gebarung wird eine Steuer- und Zollkoordination eingerichtet.

§2. Der Steuer- und Zollkoordination obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

-

Regionales Management

-

Organisatorische Gestaltung und Unterstützung

-

Fachliche Koordinierung und Unterstützung

-

Regionale Koordinierung und Betreuung in Personalangelegenheiten

-

Unterstützung im Rahmen der Betrugsbekämpfung

-

Unterstützung in haushalts- und budgetrechtlichen Angelegenheiten

-

Unterstützung im Beschaffungs- und Hauswirtschaftswesen

-

Unterstützung in Angelegenheiten völkerrechtlicher Privilegien und des internationalen Steuerrechtes

-

Unterstützung in Angelegenheiten der Einheitsbewertung und Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens, der Bodenschätzung sowie Angelegenheiten des öffentlichen Wassergutes

-

Chemisch-technische Warenuntersuchungen

§3. Die Steuer- und Zollkoordination gliedert sich in Abteilungen. Die Aufteilung der Aufgaben auf die einzelnen Abteilungen ist in der vom Bundesminister für Finanzen zu erlassenden Geschäftseinteilung festzusetzen.

§4. Diese Verordnung tritt mit 1. Mai 2004 in Kraft."

1.5. Die in §3 zweiter Satz der Verordnung BGBl. II 2004/168 genannte Geschäftseinteilung lautet - auszugsweise - wie folgt:

"Steuer- und Zollkoordination des Bundesministeriums für Finanzen

Stand: 1. Dezember 2004

Geschäfts- und Personaleinteilung

Die Geschäfts- und Personaleinteilung der Steuer- und Zollkoordination ist Teil der GPE [Geschäfts- und Personaleinteilung] der Zentralstelle. Die in der Anlage 1 angeführten Bestimmungen sind deshalb sinngemäß auch auf die Geschäfts- und Personaleinteilung der Steuer- und Zollkoordination des Bundesministeriums für Finanzen anzuwenden.

...

Im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen wurde mit Verordnung ... die Steuer- und Zollkoordination geschaffen.

Diese wurde zur Steuerung und Unterstützung der nachgeordneten Dienstellen der Finanz- und Zollverwaltung und zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen Vollziehung sowie einer sparsamen und zweckmäßigen Gebarung errichtet und wird ... hinsichtlich der Personalleitungen bzw. dem jeweiligen Regionalmanagement grundsätzlich in 5 Regionen sowie weiters in Fachbereiche/Fachabteilungen eingeteilt.

..."

Des Weiteren sieht die Geschäftseinteilung die Unterteilung der Steuer- und Zollkoordination in die "Regionen" Wien, Ost, Mitte, Süd und West vor. Für jede der genannten "Regionen" ist ua. eine Personalabteilung der Steuer- und Zollkoordination eingerichtet. Als Standorte dieser Abteilungen werden in der Geschäftseinteilung Wien (Regionen Wien und Ost), Linz (Region Mitte), Graz (Region Süd) und Feldkirch (Region West) festgelegt. Die weiteren (Fach-)Abteilungen und Fachbereiche der Steuer- und Zollkoordination sind mit Sitz in den genannten Städten sowie an den Standorten Klagenfurt, Salzburg und Innsbruck eingerichtet.

Den Personalabteilungen kommen nach der Geschäftseinteilung ua. die folgenden Aufgaben zu:

"-

Aufgaben der Dienstbehörde/BMF für die Bediensteten der Steuer- und Zollkoordination (SZK) der jeweiligen Region unter Berücksichtigung der den Leitern der Organisationseinheiten [Regionalmanagement], [Fachbereiche] und [Technische Untersuchungsanstalt der Bundesfinanzverwaltung] aus verwaltungsökonomischen Gründen gemäß Richtlinien vorbehaltenen Entscheidungen

-

Aufgaben der Dienstbehörde/BMF für die Leiter der Dienstbehörden I. Instanz unter Berücksichtigung der den Regionalmanagern bzw. der Zentralstelle vorbehaltenen Entscheidungen

..."

1.6.1. Hinzuweisen ist ferner auf das Bundesgesetz BGBl. I 2004/76 mit dessen Z2 §11 Abs1 Z7 Bundes-Personalvertretungsgesetz, BGBl. 1967/133, dahingehend geändert wurde, dass

"beim Bundesministerium für Finanzen fünf [Fachausschüsse einzurichten sind], und zwar je einer für die Bediensteten der der Steuer- und Zollkoordination unterstehenden Dienststellen in der

a)

Region Wien,

b)

Region Ost (Burgenland und Niederösterreich),

c)

Region Süd (Kärnten und Steiermark),

d)

Region Mitte (Salzburg und Oberösterreich),

e)

Region West (Vorarlberg und Tirol)."

1.6.2. Diese - ebenso wie die oben wiedergegebene Ergänzung des §2 AVOG (s. Pkt. II.2.3.1.) am 16. Juni 2004 vom Nationalrat beschlossene - Änderung wird in den Erläuterungen zum Initiativantrag 386/A 22. GP wie folgt begründet:

"Mit dem Inkrafttreten der Novelle zum [AVOG] per 1. Mai 2004 werden die bisherigen Finanzlandesdirektionen aufgelassen. Bestimmte über den einzelnen Wirtschaftsraum hinausgehende, bisher von den Finanzlandesdirektionen wahrgenommene Funktionen werden in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen überführt und dort einer besonderen Organisationseinheit, der Steuer- und Zollkoordination, übertragen (§2 AVOG). Diese Funktionen (insbesondere Steuerung und Koordinierung in personalrechtlichen Angelegenheiten) werden auf Grund der Geschäftsverteilung des Bundesministeriums für Finanzen nicht zentral wahrgenommen, sondern fünf Regionen zugeordnet. Als Abbildung dieser Organisationsgestaltung ist daher auch eine entsprechende Adaptierung im Personalvertretungsrecht erforderlich. Demzufolge soll daher für jede der in der Steuer- und Zollkoordination eingerichteten regionalen Gliederungen (Regionalmanagements) für die nur diese Region betreffenden Fragen jeweils ein Fachausschuss beim Bundesministerium für Finanzen errichtet werden."

2. Im Gesetzesprüfungsverfahren ist nichts vorgebracht worden und auch nichts hervorgekommen, was gegen die Zulässigkeit dieses Verfahrens spräche. Es ist daher zulässig.

3.1. In der Sache stützte der Verfassungsgerichtshof sein Bedenken, §2 AVOG widerspreche dem Art5 Abs1 B-VG, auf die folgenden Erwägungen:

"Gemäß [Art5 Abs1 B-VG] ist der Sitz der obersten Organe des Bundes in (der Bundeshauptstadt) Wien. Mit Blick auf den hier vorliegenden Zusammenhang geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass diese Regelung nicht nur für den Bundesminister (als Organ), sondern auch für das von ihm zu leitende Bundesministerium (Art77 B-VG) gilt. Demnach dürfte es aber unzulässig zu sein, das als Dienststelle des Bundesministers eingerichtete Bundesministerium derart zu dekonzentrieren, dass einzelne seiner Organisationseinheiten außerhalb des Gebietes der Bundeshauptstadt Wien eingerichtet werden (vgl. in diesem Sinne etwa Mayer, B-VG3 [2002] 11; Jabloner, Bundesminister und mittelbare Bundesverwaltung, in: FS Walter [1991] 293 [306]; Wieser, Der Staatssekretär [1997] 133 f.; ders., Art5 B-VG, in: Korinek/Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht [1. Lfg. 1999] Rz. 3 f.; Schäffer, Art5 B-VG, in: Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht [1. Lfg. 2001] Rz. 1).

Dabei scheint auch Folgendes von Bedeutung zu sein: Nach Art77 Abs1 B-VG sind zur Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Ämter berufen; ausgehend davon scheint aber als Dienststelle, also als bürokratischer Hilfs- bzw. Geschäftsapparat eines Bundesministers, nur das Bundesministerium in Betracht zu kommen und die Besorgung von Aufgaben der Bundesverwaltung im Namen des Bundesministers durch eine dem Bundesministerium 'nebengeordnete' Einrichtung unzulässig zu sein (idS va. VfSlg. 4117/1961 S 693 f.; s. weiters etwa Raschauer, Art77

B-VG, in: Korinek/ Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsrecht [6. Lfg. 2003] Rz. 25 ff.). Dies anders als die Besorgung von Verwaltungsaufgaben des Bundes durch dem jeweiligen Bundesminister bzw. Bundesministerium nachgeordnete Dienststellen sowie durch nachgeordnete, außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation stehende Rechtsträger (vgl. zB VfSlg. 14.473/1996, 16.641/2002).

§2 AVOG, in der hier maßgeblichen Fassung des AbgÄG 2003 sowie des BundesgesetzesBGBl. I 2004/72, dürfte nun aber eine derartige Einrichtung von (besonderen) Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Finanzen außerhalb des Gebietes der Bundeshauptstadt Wien vorsehen. Dabei geht der Verfassungsgerichtshof - vorläufig - von folgenden Überlegungen aus:

Auch wenn die Bedeutung des letzten Satzes des §2 AVOG im Einzelnen unklar sein mag (arg.: '[Die] Organe [der besonderen Organisationseinheiten] ... werden als Organe des Bundesministeriums für Finanzen tätig.' - dabei dürfte es herrschende Auffassung sein, dass in diesem Zusammenhang allein dem Bundesminister für Finanzen die Stellung eines Organs, nämlich des Bundes, zukommt, und dass das Bundesministerium - wie oben erwähnt - dessen Dienststelle [also Hilfsorgan] ist, die durch die in ihr tätigen Organwalter handelt), so viel dürfte fest stehen: Auch diese (besonderen) Organisationseinheiten scheinen Teil des Bundesministeriums zu sein (vgl. dazu auch die oben unter Pkt. II.2.2.2. und 2.6.2. wiedergegebenen Gesetzesmaterialien, in denen ebenso davon die Rede ist, dass bestimmte, bis zum 1. Mai 2004 den Finanzlandesdirektionen zukommende Aufgaben gemäß §17a Abs1 AVOG 'in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Finanzen überführt und dort einer besonderen Organisationseinheit, der Steuer- und Zollkoordination[,] übertragen' werden sollen.)

Darüber hinaus dürfte §2 erster Satz AVOG dahin gehend zu verstehen sein, dass die auf Grund dieser Bestimmung einzurichtenden Organisationseinheiten (des Bundesministeriums für Finanzen) gerade auch außerhalb des Gebietes der Bundeshauptstadt Wien situiert werden sollten. Dafür scheint zum einen der Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung zu sprechen, wenn ausdrücklich von der Einrichtung von besonderen Organisationseinheiten in einer 'den Bedürfnissen einer bürgernahen Verwaltung dienenden Weise mit bundesweitem und/oder regionalem Wirkungsbereich' die Rede ist. Zum anderen dürften aber auch die - oben unter Pkt. II.2.2.2. und 2.6.2. wiedergegebenen - Gesetzesmaterialien in diese Richtung weisen, denen zu Folge diese Organisationseinheiten in erster Linie Aufgaben der - im Zuge der Umstrukturierung der Finanzverwaltung entfallenden, dezentralisiert eingerichteten - Finanzlandesdirektionen wahrnehmen und die der Steuer- und Zollkoordination zu übertragenden 'Funktionen

(insbesondere Steuerung ... in personalrechtlichen Angelegenheiten)

... nicht zentral wahrgenommen, sondern fünf Regionen' zugeordnet

werden sollen. Schließlich dürfte auch die gesetzliche (vgl. §11 Abs1 Z7 Bundes-Personalvertretungsgesetz) Einrichtung von fünf regional gegliederten Fachausschüssen für die Bediensteten der Steuer- und Zollkoordination in den einzelnen Regionen die hier getroffene Annahme stützen."

3.2. Der Verwaltungsgerichtshof teilt in den vorliegenden Gesetzes- und Verordnungsprüfungsanträgen dieses Bedenken.

3.3. Die Bundesregierung führt dazu in ihren in diesen Gesetzesprüfungsverfahren erstatteten Äußerungen zum einen aus, dass die Steuer- und Zollkoordination ein Teil des Bundesministeriums für Finanzen und insbesondere keine diesem Bundesministerium "nebengeordnete" Einrichtung ist, und hält zum anderen den Erwägungen des Verfassungsgerichtshofes in seinem Prüfungsbeschluss vor allem das Folgende entgegen:

"Bedeutung des Art5 B-VG für 'Außenstellen' eines Bundesministeriums:

Die Frage lautet daher, ob Art5 B-VG der Situierung einzelner interner Organisationseinheiten eines Bundesministeriums außerhalb des Gebiets der Bundeshauptstadt Wien entgegensteht. Der Wortlaut des Art5 Abs1 B-VG: 'Bundeshauptstadt und Sitz der obersten Organe des Bundes ist Wien' ist für sich allein nicht eindeutig: Weder wird damit bereits dem Wortlaut nach zum Ausdruck gebracht, dass dies auch für die Dienststelle 'Bundesministerium' gilt, noch dass damit alle Organisationseinheiten eines Bundesministeriums in Wien situiert sein müssen. 'Oberstes Organ' des Bundes im Sinne von Art5 B-VG ist, wie auch der Verfassungsgerichtshof im Prüfungsbeschluss festhält ..., nur der Bundesminister.

Art 5 B-VG wurde - soweit ersichtlich - noch nie (ausdrücklich) als Maßstab eines Normprüfungsverfahrens herangezogen (VfSlg. 9911/1983 - Atomsperrgesetz) dürfte auf ein Redaktionsversehen bei der Aufbereitung des Erkenntnisses zurückgehen (richtig: Art5 StGG)]. Auch das Schrifttum setzte sich mit Art5 B-VG bisher nur selten auseinander. Dies dürfte wohl auch mit dem Mangel an praktischen Anwendungsfällen zusammenhängen, weshalb die Ausführungen im Schrifttum allgemeine Erwägungen enthalten und nicht auf konkrete Problemfälle bezogen sind.

a) Auffassung[en] im Schrifttum:

Den - auch bereits vom Verfassungsgerichtshof im Prüfungsbeschluss zitierten - Literaturmeinungen kann entnommen werden, dass Art5 B-VG in erster Linie teleologisch zu interpretieren ist. So verfolgt Art5 B-VG nach Wieser [in Korinek/Holoubek, B-VG Kommentar, Art5 B-VG Rz. 2 ff.]

'offensichtlich den Normzweck einer räumlichen Konzentration aller für das Staatsganze wesentlichen Staatsorgane in Wien. [...]

Eine funktionelle Betrachtung lehrt weiters, dass nicht nur das monokratische Organ Bundesminister als solches, sondern auch der diesem unterstellte Geschäftsapparat Bundesministerium (Art77 Abs3 B-VG) in Wien situiert sein muss. [...] Dass Wien durch Art5 Abs1 B-VG zum 'Sitz' der obersten Organe des Bundes erklärt wird, bedeutet zunächst, dass deren Amtsräumlichkeiten dauerhaft innerhalb des Landesgebiets von Wien gelegen sein müssen. Sodann aber auch, dass die obersten Organe ihre amtliche Tätigkeit tatsächlich regelmäßig an dem so bestimmten Amtssitz auszuüben haben. Dies schließt die Vornahme einzelner Amtshandlungen an einem anderen Ort innerhalb des Bundesgebiets nicht aus; [...] Die Erlassung hoheitlicher typisierter Rechtsakte - insbesondere von Gesetzen, Verordnungen, Bescheiden, Gerichtsurteilen - hat allerdings wohl ausschließlich am Amtssitz zu erfolgen. Das skizzierte Konzentrationsgebot hat zur Folge, dass eine räumliche Dekonzentration etwa eines Bundesministeriums oder des OGH dergestalt, dass einzelne Sektionen bzw Senate - gleichsam als Expositur - zB in Landeshauptstädten angesiedelt würden, mit Art5 Abs1 B-VG unvereinbar wäre.'

Schäffer [in Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht, Art5 B-VG] führt dazu aus:

'In rechtlicher Hinsicht bedeutet die Festlegung des Sitzes der obersten Bundesorgane, dass ihre Willensbildung regelmäßig auf Wiener Landesgebiet zu erfolgen hat, und dass sie auch ihren bürokratischen Hilfsapparat für ihre Tätigkeit an diesem Sitz haben müssen. [Dies schließt nicht aus, dass gelegentlich Amtshandlungen oder Beratungen oberster Organe ausnahmsweise an anderen Orten des Bundesgebietes stattfinden können (z.B. Zulässigkeit einer 'Regierungsklausur' außerhalb von Wien).] Eine 'Dekonzentration' oberster Bundesorgane wäre daher unzulässig (weder Teilzeitsitz außerhalb von Wien noch Exposituren). [...] Art5 B-VG ist im Hinblick auf seinen erklärten Zweck, die funktionell obersten Organe in Wien zu konzentrieren, auszulegen.'"

Jabloner [in Festschrift Walter, 29 (306)] erläutert den Norminhalt des Art5 B-VG folgendermaßen:

'Bezieht man die Vorschrift auf das monokratische Organ Bundesminister, so hat sie die Bedeutung, dass außerhalb des Landesgebietes von Wien die für die Normerlassung wesentlichen Rechtsakte nicht gesetzt werden können. Dies bedeutet insbesondere, dass Bescheide und Verordnungen in Wien zu 'erlassen' sind. Bezieht man die Vorschrift auf den Geschäftsapparat 'Bundesministerium', so trifft die Überlegung [...] zu, dass dem Verfassungsgesetzgeber 1920 die mit dem traditionellen Bild eines Ministeriums verbundene Vorstellung eines 'Geschäftsapparates', also einer Allokation räumlicher und personeller Ressourcen vorgeschwebt haben musste.

Bei richtiger Betrachtungsweise wird man beide Aspekte miteinander verbinden müssen. Geht man nämlich davon aus, dass der behördliche Wille nicht ohne eine entsprechende bürokratische Vorarbeit geleistet werden kann, so kann man aus Art5 B-VG relativ leicht zwei verfassungsrechtliche Beschränkungen herauslesen:

Zum einen wird es nicht zulässig sein, ein Bundesministerium räumlich derart zu 'dekonzentrieren', dass es zur Einrichtung von Expituren in den einzelnen Bundesländern kommt. [...]'

Jabloner folgt dabei der Meinung, dass dies nur für hoheitlich tätige 'Außenstellen' von Bundesministerien gelten wird, da außerhalb des Bereiches der Hoheitsverwaltung keine verfassungsrechtlich typisierten Rechtsakte 'erlassen' würden und bringt noch folgendes Beispiel:

'Eine Gliederung eines Bundesministeriums in der Weise, dass für jedes Bundesland eine Sektion zuständig ist, die ihren Sitz in der jeweiligen Landeshauptstadt hat, wäre wohl sicher unzulässig.'

Für eine einschränkende Interpretation des Art5 B-VG hat sich erkennbar Klecatsky [JBl. 1969, 13 (16, 18)] ausgesprochen, wenn er die Einrichtung von Außensenaten des Obersten Gerichtshofes in den Ländern für zulässig erachtet. Er schlägt vor, diesen Senaten einen allgemeinen Geschäftsbereich zuzuweisen, der etwa nach bestimmten Buchstaben des Alphabets umschrieben ist. Dagegen wäre eine 'Zerschlagung und Aufteilung des OGH auf alle Bundesländer' seiner Auffassung nach nicht mit Art5 Abs1 B-VG vereinbar.

b) Übertragung der Literaturmeinungen auf die Steuer- und Zollkoordination:

Die Bundesregierung teilt zunächst die Auffassung, dass Art5 B-VG in erster Linie teleologisch zu interpretieren ist. Der Normzweck liegt erkennbar darin, eine räumliche Konzentration der rechtlichen und politischen Entscheidungsmacht in Wien zu gewährleisten. In Hinblick auf Art77 B-VG folgt daraus aber noch nicht, dass einzelne Organisationseinheiten eines Bundesministeriums nicht außerhalb des Landesgebiets von Wien situiert werden dürften.

So schränkt ja auch bereits die oben zitierte Lehre ein, dass dieses 'Konzentrationsgebot' nur für hoheitlich tätige 'Außenstellen' gelten kann; es gilt somit nicht für Dienststellen, die nicht zu hoheitlichen Entscheidungen oder Zwangsakten befugt sind. Nach Auffassung der Bundesregierung steht die Einrichtung der Steuer- und Zollkoordination daher bereits nach der herrschenden Lehre im Einklang mit Art5 B-VG.

Zu diesem Ergebnis kommt man, weil die der Steuer- und Zollkoordination kraft Gesetz und Verordnung zugewiesenen Kompetenzen - wie bereits dargelegt - im Wesentlichen auf die Steuerung und Unterstützung beschränkt sind. Weder diesen Rechtsvorschriften noch den bezughabenden Materialien ist zu entnehmen, dass der Steuer- und Zollkoordination auch die Befugnis zur Erlassung von Hoheitsakten 'übertragen' wurde. Wenn in der Geschäftseinteilung der Steuer- und Zollkoordination auf die Wahrnehmung von 'Aufgaben der Dienstbehörde/BMF' Bezug genommen wird, so wird diese Formulierung von der Bundesregierung so interpretiert, dass (nur) die Kompetenz zur Unterstützung und Steuerung in diesem Bereich zusteht. Unter 'Aufgaben Dienstbehörde/BMF' ist somit nur die Vorbereitung von dienstrechtlichen Hoheitsakten als Unterstützung für die Entscheidungsbefugten der zuständigen Abteilung des Bundesministeriums für Finanzen in Wien zu verstehen.

Die in Prüfung gezogenen Rechtsvorschriften sind daher jedenfalls einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich. Daher wäre allenfalls die Geschäfts- und Personaleinteilung des Bundesministeriums für Finanzen klarer zu fassen; die in Prüfung gezogenen Rechtsvorschriften sind aber nicht mit Verfassungswidrigkeit belastet.

... Abschließende Folgerung für die Steuer- und Zollkoordination:

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden: Mit der Steuer- und Zollkoordination wurde eine teilweise [zum Teil haben einzelne Abteilungen der Steuer- und Zollkoordination (in den Regionen Wien und Ost) auch ihren 'Sitz' in

Wien] 'dislozierte' interne Organisationseinheit des Bundesministeriums für Finanzen geschaffen und keine 'nach-' oder 'nebengeordnete' Einrichtung. Die Steuer- und Zollkoordination dient der Steuerung und Unterstützung der Finanz- und Zollämter, ihr kommen nach §2 AVOG und der Verordnung zur Einrichtung der Steuer- und Zollkoordination - auch in abstracto - keine selbständigen hoheitlichen Befugnisse zu [vgl. VwGH 24. Februar 2005, 2004/15/0154]. Auch die Geschäfts- und Personaleinteilung kann in diesem Sinne interpretiert werden. Nach Auffassung der Bundesregierung (und der insoweit einhelligen Lehre) ist diese 'Dislozierung' daher zulässig, weil es sich um nicht hoheitlich tätige 'Außenstellen' des Bundesministeriums für Finanzen handelt.

Folgt man dieser Ansicht, so hätte der Bescheid im Anlassfall in Wien 'erlassen' werden müssen. Insofern liegt allenfalls ein 'Vollzugsfehler' vor. §2 AVOG und die dazu ergangene Verordnung sind aber einer verfassungskonformen Interpretation zugänglich, und zwar in dem Sinne, dass allfällige hoheitliche Akte 'für den Bundesminister' durch die dazu berufenen Organwalter des Bundesministeriums für Finanzen auf dem Gebiet der Bundeshauptstadt Wien zu 'erlassen' sind, die übrige Tätigkeit des Bundesministeriums für Finanzen - wie insbesondere die Steuerung und Unterstützung der dem Bundesministerium nachgeordneten Dienststellen durch die Steuer- und Zollkoordination - aber auch außerhalb Wiens vorgenommen werden darf."

3.4. Der Verfassungsgerichtshof ist auf Grund der nachstehenden Überlegungen der Auffassung, dass §2 AVOG im Hinblick auf Art5 Abs1 B-VG verfassungsrechtlich unbedenklich ist.

Gemäß Art5 Abs1 B-VG ist der Sitz der obersten Organe des Bundes, zu denen insbesondere die Bundesminister zählen (vgl. va. Art19 Abs1 und 69 Abs1 B-VG), die Bundeshauptstadt Wien. Damit wird der Ort der Einrichtung des obersten Organes und nicht etwa der Ort des Tätigwerdens des jeweiligen Amtsträgers geregelt. In Verbindung mit Art77 B-VG, dem zu Folge die Bundesministerien als die (bundesverfassungsgesetzlich einzig zulässigen) Hilfsorgane der Bundesminister vorgesehen sind, ist aus dieser Regelung des Art5 Abs1 B-VG weiters abzuleiten, dass auch die Bundesministerien in Wien einzurichten sind: Die Bundesministerien sind Dienststellen der (Bundes-)Verwaltung. Eine Dienststelle ist "eine planmäßige, rechtlich geregelte, von einer physischen Person unabhängige Stelle, eine organisatorische Einheit der Verwaltung, die zur Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben berufen ist" (Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht3 332). Für eine solche Dienststelle, die als Hilfsorgan des jeweiligen Bundesministers, also eines individuellen (obersten) Verwaltungsorganes fungiert, bedeutet die aus Art5 Abs1 iVm. Art77 B-VG folgende Anordnung daher, dass auch diese dem obersten Organ zugeordnete Dienststelle der Bundesverwaltung in Wien, also auf dem Territorium der Bundeshauptstadt Wien, einzurichten ist. Ausgehend davon ist eine Dekonzentration eines Bundesministeriums der Art, dass einzelne seiner Organisationseinheiten außerhalb des Gebietes der Bundeshauptstadt Wien eingerichtet werden, mit Art5 Abs1 B-VG unvereinbar.

Auch unter Zugrundelegung dieses Verständnisses des Art5 Abs1 B-VG ist §2 AVOG aber einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich:

Voraus geschickt wird, dass - wie sich vor allem aus dem mit dem Bundesgesetz BGBl. I 2004/72 angefügten zweiten Satz des §2 AVOG (s. dazu oben Pkt. II.1.3.1.) ergibt - die Steuer- und Zollkoordination Teil (eine Organisationseinheit) des Bundesministeriums für Finanzen ist; sie ist also weder eine diesem Bundesministerium (im Hinblick auf Art77 Abs1 unzulässige, vgl. etwa VfSlg. 4117/1961) "nebengeordnete" Dienststelle, noch ein (im Hinblick auf Art77 Abs1 zulässiges) dem Bundesminister für Finanzen bzw. dem von ihm geleiteten Bundesministerium "unterstelltes Amt".

Dem gemäß stellt §2 AVOG also eine Regelung der inneren Organisation des Bundesministeriums für Finanzen dar. Vom Wortlaut des §2 AVOG ausgehend - aus den Materialien und insbesondere iVm. §11 Abs1 Z7 Bundes-PersonalvertretungsG (vgl. dazu oben Pkt. II.1.6.1.) mag sich anderes ergeben - ermächtigt diese Bestimmung weiters nicht dazu, die dort vorgesehenen Organisationseinheiten dieses Bundesministeriums außerhalb des Territoriums der Bundeshauptstadt Wien einzurichten; auch die in §2 AVOG verwendete Formulierung: "... besondere Organisationseinheiten ... mit regionalem Wirkungsbereich" ist nämlich in verfassungskonformer Auslegung dahingehend zu verstehen, dass es sich dabei um Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Finanzen handelt, die in Wien eingerichtet sind, deren Wirkungsbereich sich jedoch auf regional abgegrenzte Teile des Bundesgebietes erstreckt.

Auf dem Boden dieser Überlegungen bestehen folglich gegen §2 AVOG unter dem Aspekt des Art5 B-VG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. §2 AVOG ist daher nicht als verfassungswidrig aufzuheben.

4. Was nun die in Prüfung gezogene bzw. vom Verwaltungsgerichtshof angefochtene Verordnung BGBl. II 2004/168

anlangt, so ergibt sich - erneut vor dem Hintergrund dieser verfassungskonformen Deutung des §2 AVOG - Folgendes:

Auch der Wortlaut dieser Verordnung lässt eine verfassungs- und gesetzeskonforme Auslegung dahingehend zu, dass damit nicht die Einrichtung von (besonderen) Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Finanzen außerhalb Wiens normiert wird. Bei diesem Verständnis hätte die in Rede stehende Verordnung ausschließlich die innere Organisation des Bundesministeriums für Finanzen zum Gegenstand. Dies führt zu der Frage, ob es sich bei dieser Regelung überhaupt um einen tauglichen Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verordnungsprüfungsverfahrens handelt (vgl. dazu etwa §7 BundesministerienG, dem zu Folge die Geschäftseinteilung eines Bundesministeriums keine außenwirksame Norm darstellt). Der Verfassungsgerichtshof kann die Frage dahingestellt sein lassen, weil die in Rede stehende Verordnung nicht bloß auf §2 AVOG, sondern auch auf dessen §17a gestützt ist. Im Hinblick darauf ist mit dieser Verordnung aber (auch) eine - übergangsweise - Zuständigkeitsregelung iSd. §17a Abs1 AVOG dahingehend getroffen worden, dass die bisher von den Finanzlandesdirektionen besorgten Aufgaben nunmehr insoweit von näher definierten Zollämtern oder Finanzämtern wahrzunehmen sind, als diese Aufgaben nicht gemäß der in Rede stehenden Verordnung der Steuer- und Zollkoordination des Bundesministeriums für Finanzen bzw. diesem Bundesministerium gemäß §17a Abs2 AVOG zukommen. Im Hinblick darauf hat die in Rede stehende Verordnung aber jedenfalls normative Bedeutung. Sie ist somit als eine Verordnung iSd. Art139 B-VG zu qualifizieren. Das Verordnungsprüfungsverfahren ist daher zulässig.

Angesichts der einleitenden Ausführungen zu diesem Punkt bestehen aber die im Prüfungsbeschluss hinsichtlich der in Rede stehenden Verordnung geäußerten Bedenken nicht zu Recht.

Auch die Verordnung BGBl. II 2004/168 ist daher nicht als gesetzwidrig aufzuheben.

6. Dies konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung entschieden werden.

Schlagworte

Verwaltungsorganisation, Behördenzuständigkeit, Abgabenverwaltungsorganisation, Finanzbehörden, Oberste Organe der Vollziehung, Auslegung verfassungskonforme, Verordnungsbegriff, RechtsV, VerwaltungsV, Zollbehörden

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2006:G105.2005

Dokumentnummer

JFT_09939697_05G00105_00

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at