

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Juni 2002

- 2 BvF 4/98 -

Zur Zulässigkeit einer Übertragung aller Bundesaufgaben von der Oberfinanzdirektion eines Landes auf die eines anderen Landes durch Rechtsverordnung des Bundes.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

dass die Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. März 1998 (BGBl I S. 407) zur Übertragung von Aufgaben der Oberfinanzdirektionen Berlin, Bremen, Chemnitz, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt am Main, Hannover, Kiel, Magdeburg, München, Münster, Rostock, Saarbrücken und Stuttgart mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist,

Antragstellerin: Hessische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Bierstadter Straße 2, Wiesbaden,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer, Humboldt-Universität zu Berlin,
Juristische Fakultät, Unter den Linden 6, 10099 Berlin -
hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Sommer,
Jentsch,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff

am 27. Juni 2002 einstimmig beschlossen:

Die Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. März 1998 (BGBl I S. 407) zur Übertragung von Aufgaben der Oberfinanzdirektionen Berlin, Bremen, Chemnitz, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt am Main, Hannover, Kiel, Magdeburg, München, Münster, Rostock, Saarbrücken und Stuttgart ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Die Hessische Landesregierung begehrt mit ihrem Normenkontrollantrag die Feststellung, dass die Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. März 1998 zur Übertragung von Aufgaben der Oberfinanzdirektionen Berlin, Bremen, Chemnitz, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt am Main, Hannover, Kiel, Magdeburg, München, Münster, Rostock, Saarbrücken und Stuttgart (BGBl I S. 407) verfassungswidrig und nichtig sei.

1

I.

1. Das Bundesministerium der Finanzen hat durch Verordnung vom 4. März 1998 die Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen sowie die Aufgaben der Bundesvermögensabteilungen neu auf die Oberfinanzdirektionen übertragen. Dies hat zur Folge, dass einige Oberfinanzdirektionen, die zuvor sowohl aus Bundes- als auch aus Landesabteilungen bestanden und von einem Oberfinanzpräsidenten geleitet wurden, der sowohl Bundes- als auch Landesbeamter war, alle Bundesaufgaben verloren haben. Hiervon betroffen ist unter anderem die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main. In den Ländern Bremen, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein nimmt die jeweils verbliebene Oberfinanzdirektion nun ausschließlich Landesaufgaben wahr.

2

Die Verordnung kam ohne Beteiligung des Bundesrates zu Stande und hat folgenden Wortlaut:

3

Auf Grund des § 8 Abs. 3 des Finanzverwaltungsgesetzes vom 30. August 1971 (BGBl I S. 1426, 1427) verordnet das Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit den für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden:

4

§ 1

5

Die Aufgaben der Oberfinanzdirektionen gemäß § 8 Abs. 4 des Finanzverwaltungsgesetzes (Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung) werden wie folgt übertragen:

6

von der Oberfinanzdirektion

auf die Oberfinanzdirektion

7

Berlin

Cottbus

Bremen

Hannover

Düsseldorf

Köln

Erfurt

Chemnitz

Frankfurt am Main

Koblenz

Kiel

Hamburg

Magdeburg

Hannover

München	Nürnberg
Münster	Köln
Rostock	Hamburg
Saarbrücken	Koblenz
Stuttgart	Karlsruhe

§ 2 8

Die Aufgaben der Oberfinanzdirektionen gemäß § 8 Abs. 5 des Finanzverwaltungsgesetzes (Bundesvermögensabteilung) werden wie folgt übertragen: 9

von der Oberfinanzdirektion	auf die Oberfinanzdirektion	10
Chemnitz	Erfurt	
Frankfurt am Main	Koblenz	
Hannover	Magdeburg	
Kiel	Rostock	
München	Nürnberg	
Münster	Köln	
Stuttgart	Karlsruhe	

§ 3 11

Die Zuständigkeit der Oberfinanzpräsidenten nach § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 bis 4 des Vermögenszuordnungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. März 1994 (BGBl I S. 709) bleibt unberührt. 12

§ 4 13

Diese Verordnung tritt am 1. August 1998 in Kraft. 14

2. § 8 Abs. 3 Satz 1 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) vom 30. August 1971 (BGBl I S. 1426 i.d.F. des Jahressteuergesetzes 1997 v. 20. Dezember 1996, BGBl I S. 2049, 2076) lautet: 15

Durch Rechtsverordnung können Aufgaben der Oberfinanzdirektion für den ganzen Bezirk oder einen Teil davon auf andere Oberfinanzdirektionen übertragen werden, wenn dadurch der Vollzug der Aufgaben verbessert oder erleichtert wird. 16

Die Rechtsverordnung wird gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 FVG für den Bereich von Bundesaufgaben vom Bundesminister der Finanzen (heute: Bundesministerium der Finanzen) und für den Bereich der Aufgaben eines Landes von der zuständigen Landesregierung erlassen. § 8 Abs. 3 Satz 4 FVG verneint für die Rechtsverordnung des 17

Bundesministeriums der Finanzen ausdrücklich die Notwendigkeit einer Zustimmung des Bundesrates. Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 5 FVG haben sich das Bundesministerium der Finanzen und die für die Finanzverwaltung zuständige oberste Landesbehörde vor Erlass der Rechtsverordnung gegenseitig ins Benehmen zu setzen.

3. Gemäß § 7 Satz 1 FVG bestimmt der Bundesminister der Finanzen im Einvernehmen mit der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde den Bezirk der Oberfinanzdirektion und ihren Sitz. Dabei sollen die Oberfinanzbezirke nach Möglichkeit so abgegrenzt sein, dass sie sich mit den Ländern oder mit größeren Verwaltungsbezirken der Länder decken (§ 7 Satz 2 FVG). 18

Gemäß § 8 Abs. 1 FVG leitet die Oberfinanzdirektion die Finanzverwaltung des Bundes und des Landes in ihrem Bezirk. Sie gliedert sich in eine Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung, eine Bundesvermögensabteilung und eine Besitz- und Verkehrsteuerabteilung. § 8 Abs. 3 Satz 6 FVG sieht vor, dass die jeweiligen Bundes- oder Landesabteilungen nicht einzurichten sind, wenn deren Aufgaben übertragen worden sind. 19

Die Oberfinanzdirektion wird von dem Oberfinanzpräsidenten geleitet (§ 9 Abs. 1 FVG), der gemäß § 9 Abs. 2 Satz 1 FVG sowohl Bundes- als auch Landesbeamter ist. § 9 Abs. 3 Satz 1 FVG bestimmt, dass ein Oberfinanzpräsident ausschließlich Landesbeamter ist, wenn eine Oberfinanzdirektion keine Bundesaufgaben wahrzunehmen hat. 20

4. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. November 2001 (BGBl I S. 3219) bietet inzwischen mit Art. 108 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Satz 3 GG n.F. die verfassungsrechtliche Grundlage für einen möglichen Verzicht auf Mittelbehörden des Bundes und der Länder. Das Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 14. Dezember 2001 (BGBl I S. 3714) sieht danach in Art. 1 Nr. 3 (Einfügung eines § 2a FVG) vor, dass durch Rechtsverordnung auf Mittelbehörden verzichtet werden kann. In der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BTDrucks 14/6144, S. 6) heißt es zu der Neuregelung, vor dem Hintergrund der Verordnung vom 4. März 1998 mit ihrer Reduzierung der Bundesabteilungen von Oberfinanzdirektionen greife der Gesetzentwurf die Bitte der Länder auf, eine Öffnungsklausel für einen zweistufigen Aufbau der Finanzbehörden durch Verzicht auf die Mittelinstanz zu schaffen. 21

II.

1. Die Antragstellerin sieht in § 8 Abs. 3 FVG keine hinreichende Rechtsgrundlage für die angegriffene Rechtsverordnung. § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG ermächtigt nicht dazu, die gesamten Bundes- oder Landesaufgaben einer Oberfinanzdirektion auf eine andere zu übertragen. Dies folge bereits aus dem Wortlaut der Norm. Die Formulierung, wonach "Aufgaben der Oberfinanzdirektion" durch Verordnung übertragen werden können, gebe sprachlich exakt wieder, dass es nur um die Übertragung von Einzelaufgaben gehen könne. Nur deshalb sei es sinnvoll, dass das Bundesministerium 22

der Finanzen für seine Verordnung gemäß § 8 Abs. 3 Satz 4 FVG keiner Zustimmung des Bundesrates oder des betreffenden Landes bedürfe.

Eröffne § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG dagegen die Möglichkeit, alle Landes- oder Bundesaufgaben zu übertragen, so hätten es die Länder in der Hand, durch entsprechende Verordnungen alle Landesaufgaben einer Oberfinanzdirektion auf eine andere im Lande zu übertragen. Dies bewirke - auch ohne eine ausdrückliche Verfügung - die Auflösung der Landesmittelbehörde, denn eine Behörde, die für einen bestimmten Bezirk zuständig sei, aber keine Aufgaben habe, sei sinnlos. Das wiederum verstoße gegen § 7 Satz 1 FVG, wonach es zur Kompetenz des Bundesministeriums der Finanzen gehöre, mit Zustimmung des betreffenden Landes den Bezirk der jeweiligen Oberfinanzdirektion nach Maßgabe des § 7 Satz 2 FVG zu bestimmen. 23

Unzulässig sei die Übertragung der Gesamtheit der Bundesaufgaben auch deshalb, weil gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG durch die Übertragung "der Vollzug der Aufgaben verbessert oder erleichtert" werden müsse. Eine Übertragung aller Aufgaben unter Beibehaltung der Behörde selbst könne nicht zu einer Verbesserung oder Erleichterung des Aufgabenvollzuges führen. Eine weitere sprachliche Bestätigung finde diese Auslegung in § 8 Abs. 3 Satz 2 FVG. Danach erlasse das Bundesministerium der Finanzen die Verordnung "für den Bereich von Bundesaufgaben". Das bringe zum Ausdruck, dass nicht sämtliche Bundesaufgaben von der Verordnungsermächtigung erfasst sein könnten. Anderenfalls hätte der Gesetzgeber die Formulierung gewählt, die Ermächtigung gelte "für den Bereich der Bundesaufgaben". 24

Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes bestätige diese Interpretation. Danach hätten dem Gesetzgeber verschiedene Varianten der Übertragung einzelner, nicht aber aller Bundesaufgaben vor Augen gestanden. 25

Auch die übrigen Vorschriften des Finanzverwaltungsgesetzes stützten dieses Ergebnis. Zwar sehe § 8 Abs. 3 Satz 6 FVG vor, dass Bundes- und Landesabteilungen nicht einzurichten seien, wenn deren Aufgaben nach den Sätzen 1 und 2 übertragen seien. Dementsprechend bestimme § 9 Abs. 3 Satz 1 FVG, dass der Oberfinanzpräsident ausschließlich Landesbeamter sei, wenn die Oberfinanzdirektion keine Bundesaufgaben wahrzunehmen habe. Diese Vorschriften beträfen jedoch lediglich die Einrichtung einer neuen Oberfinanzdirektion und seien auf den Fall der Übertragung von Aufgaben einer bestehenden Oberfinanzdirektion nicht anwendbar. 26

Weiter widerspreche eine andere Auslegung auch der Tatsache, dass zum Beispiel die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main durch Erlass des Hessischen Ministers der Finanzen vom 8. November 1950 (Staatsanzeiger für das Land Hessen, S. 481) mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen als gemischte Oberfinanzdirektion errichtet worden sei. Diese Errichtung könne nicht durch einseitigen "actus contrarius" eines der beiden beteiligten Minister als gemischte Behörde aufgelöst werden. 27

Die Zusammenlegung der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen habe zudem entgegen § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG nicht der Verbesserung und Erleichterung der 28

Aufgabenerfüllung, sondern der Straffung, d.h. der Verkleinerung der Bundesverwaltung gedient, wie das Beispiel der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main zeige. Denn Frankfurt am Main sei auf Grund seiner Infrastruktur und seiner Nähe zur Wirtschaft der beste Standort für die Bundesabteilungen. Die Verlagerung insbesondere der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung an die Oberfinanzdirektion Koblenz, aber mit Sitz nicht in Koblenz, sondern in Neustadt an der Weinstraße, führe zudem zu einer Zersplitterung der bisher zusammen untergebrachten Abteilungen und damit zu einem Verlust an Synergieeffekten und zu Zusatzkosten.

Selbst dann, wenn sich die Ermächtigung in § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG auf die Übertragung aller Aufgaben von Bundesabteilungen einer Oberfinanzdirektion auf eine andere erstrecken sollte, komme man nicht an einem Zustimmungsrecht der Länder oder ihrer obersten für die Finanzverwaltung zuständigen Behörden vorbei. Die Übertragung von Aufgaben bedeute notwendig die Übertragung der örtlichen Kompetenz. Wenn eine Oberfinanzdirektion ohne jegliche örtliche Kompetenz in Bundesfinanzangelegenheiten verbleibe, so werde ihr Gebiet, soweit es um die Bundesaufgaben gehe, notwendigerweise dem Bezirk der nunmehr zuständigen Oberfinanzdirektion zugeschlagen. Die Entscheidung über den Bezirk einer Oberfinanzdirektion treffe das Bundesministerium der Finanzen nach § 7 Satz 1 FVG jedoch nicht durch Rechtsverordnung, sondern bestimme ihn im Einvernehmen mit der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde. Erstrecke sich der Bezirk einer Oberfinanzdirektion über mehrere Länder, so sei das Einvernehmen notwendigerweise mit den für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden dieser Länder herzustellen. Auch für die Sitzbestimmung einer Oberfinanzdirektion verlange § 7 Satz 1 FVG die Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde.

29

2. Die Rechtsverordnung verstoße auch unmittelbar gegen Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG. Diese Verfassungsnorm enthalte einen institutionellen Gesetzesvorbehalt für Fälle, in denen der Bund die Materie "Landesfinanzverwaltung" organisatorisch regeln wolle. Da mit einer entsprechenden Regelung gravierend in das Eigenorganisationsrecht der Länder eingegriffen werde, sei es nach der Systematik des Grundgesetzes zwingend, dass eine solche Regelung, wenn sie als Gesetz ergehe, der Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Auch die angegriffene Verordnung regle den Aufbau der Landesfinanzverwaltung. Denn die Übertragung aller Bundesaufgaben einer Oberfinanzdirektion bedeute, dass die von Bundesaufgaben entblößte Oberfinanzdirektion als reine Landesbehörde zurückbleibe. Auch verlören die Landesregierungen in den Ländern, die nach der Verordnung keine Mittelinstanz des Bundes im Bereich der Finanzverwaltung mehr hätten, wie im Saarland und in Hessen, den Einfluss auf die Auswahl des Oberfinanzpräsidenten, der für ihr Land die Bundesverwaltung in der Mittelinstanz leite.

30

Der Bund breche mit einer in Art. 108 GG angelegten und durch das Finanzverwaltungsgesetz umgesetzten Organisationsstruktur, nach der die Oberfinanzdirektionen zugleich sowohl Bundes- als auch Landesbehörden seien. Die Verordnung leite daher einen Paradigmenwechsel ein, der einer gesetzlichen Absicherung bedürfe.

31

3. Auch bei einer weiten Auslegung der Verordnungsermächtigung verstoße deren Gebrauch gegen die Verpflichtung zur Bundestreue. 32

4. Schließlich folge ein Gesetzesvorbehalt für die in der Verordnung vorgesehene Regelung aus dem Beamtenrecht. Ein Oberfinanzpräsident, der keine Bundesfinanzverwaltungskompetenz mehr besitze, könne nicht mehr Bundesbeamter sein. Diese Konsequenz aber sei ohne gesetzliche Regelung nicht zu erreichen. § 9 Abs. 3 Satz 1 FVG besage nur, dass ein Oberfinanzpräsident als Leiter einer Oberfinanzdirektion, die keine Bundesaufgaben wahrnehme, ausschließlich Landesbeamter sei. Dagegen fehle eine Bestimmung, auf welchem Wege man dieses Ergebnis bei einem Oberfinanzpräsidenten erreichen könne, der sowohl Bundes- als auch Landesbeamter sei. Das beamtenrechtliche Instrument der Versetzung sei hierzu schon deshalb nicht geeignet, weil das Bundesbeamtengesetz für den Fall der Auflösung einer Behörde lediglich die Möglichkeit der Versetzung in ein anderes Amt desselben Dienstherrn vorsehe. 33

5. Zudem bedeute die Aberkennung der Bundesbeamteneigenschaft für die Länder eine erhebliche Kostenlast, da bisher die Kosten für den Oberfinanzpräsidenten zur Hälfte vom Bund getragen worden seien. Außerdem habe der Abzug der gesamten Bundespräsenz von einer jahrzehntelang gemischten Oberfinanzdirektion erhebliche Auswirkungen auf die Infrastruktur der Behörde. Für die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main bedeute dies den Abzug von 280 Bediensteten, für die bisher eine gemeinsame Infrastruktur vorgehalten worden sei. 34

III.

Das Bundesministerium der Finanzen hält in seiner für die Bundesregierung abgegebenen Stellungnahme den Normenkontrollantrag für unbegründet. Die Rechtsverordnung sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 35

Durch die Rechtsverordnung selbst seien nur die Aufgaben der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen übertragen worden. Die Bestimmung des Sitzes der jeweiligen Abteilungen sei erst durch Erlasse des Bundesministeriums der Finanzen bewirkt worden. 36

1. Bei der angegriffenen Rechtsverordnung handele es sich um eine Organisationsentscheidung im Bereich der obligatorischen Bundeseigenverwaltung, für die kein Vorbehalt des förmlichen Gesetzes bestehe und die Kompetenz des Bundes grundsätzlich aus Art. 86 GG folge. Die konkrete Organisationsentscheidung sei durch § 8 Abs. 3 FVG gesetzlich vorgeprägt und in Gestalt der Rechtsverordnung getroffen worden. 37

Auch unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten habe diese Organisationsentscheidung keines förmlichen Gesetzes bedurft. Der Gesetzgeber des Finanzverwaltungsgesetzes habe dem Grunde nach auch Oberfinanzdirektionen ohne Bundesabteilung vorgesehen, die konkreten Organisationsentscheidungen aber dem Ordnungsgeber überlassen. 38

2. Die Rechtsverordnung werde von § 8 Abs. 3 FVG als Ermächtigungsgrundlage gedeckt. Bereits der Wortlaut der Norm umfasse auch die Übertragung aller Bundesaufgaben einer Oberfinanzdirektion auf eine andere. Aus der Verwendung des Wortes "einrichten" in § 8 Abs. 3 Satz 6 FVG könne nicht geschlossen werden, dass die Schaffung reiner Bundes- oder Landesoberfinanzdirektionen auf den Zeitpunkt ihrer Errichtung beschränkt sei und nicht Folge späterer Organisationsentscheidungen sein könne. Vielmehr nehme die Vorschrift auf § 8 Abs. 3 Satz 1 und 2 FVG Bezug, also auf die Übertragung von Aufgaben einer bereits eingerichteten Oberfinanzdirektion. 39

Der Umstand, dass eine vollständige Übertragung der Bundesaufgaben auf eine andere Oberfinanzdirektion Folgemaßnahmen notwendig mache, spreche nicht gegen die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Aufgabenübertragung. Die Anpassung der beamtenrechtlichen Stellung des Präsidenten sei eine zwangsläufige Folge der rechtlich zugelassenen Umorganisation, die vom Gesetzgeber, wie § 9 Abs. 3 Satz 1 FVG belege, erkannt worden sei. Dass für eine derartige Folgeregelung analog § 123 BRRG die Mitwirkung des betroffenen Landes erforderlich sei, ändere nichts an den materiellen Voraussetzungen für den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung. Vielmehr bestehe für die betroffenen Länder die aus der Bundestreue abzuleitende Verpflichtung, ihre für die Folgeregelung erforderliche Mitwirkung nicht zu versagen. Auch der die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main betreffende Errichtungserlass des Hessischen Ministers sei entsprechend anzupassen. 40

Die Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 FVG für den Erlass der Rechtsverordnung seien erfüllt. Die Formulierung in § 8 Abs. 3 FVG sei an die in Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe "erhebliche Verbesserung oder Erleichterung des Vollzugs der Steuergesetze" angelehnt. Hierdurch eröffne sich dem Verordnungsgeber ein weiter Beurteilungsspielraum. 41

Die Straffung der Bundesabteilungen der Oberfinanzdirektionen werde den Vollzug der Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen sowie der Bundesvermögensabteilungen verbessern und erleichtern. Nur durch die Zusammenlegung bleibe auf der Ebene der Mittelbehörden die erforderliche Spezialisierung erhalten. Die Zusammenlegung verspreche eine qualitative und quantitative Leistungssteigerung, indem sie durch die Konzentration gleich gelagerter Vorgänge und den optimierten Einsatz von Informationstechnik Kapazitäten freisetze, die zur verbesserten Wahrnehmung der ständig komplizierter werdenden Arbeitsvorgänge verwendet werden könnten. Auch sei bisher ein erheblicher Anteil des Stellenbestandes in den Bereichen Organisation, Personal und Haushalt eingesetzt worden und habe deshalb für die Erledigung der Fachaufgaben nicht zur Verfügung gestanden. Die Straffung werde hier zu einer besseren Ausnutzung der personellen und sachlichen Ressourcen führen. 42

Auch aus § 7 Satz 1 FVG folge nicht, dass das betroffene Land seine Zustimmung zu der Organisationsentscheidung geben müsse, denn das in dieser Bestimmung 43

normierte Einvernehmensefordernis bestehe ausschließlich im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Landesaufgaben der Oberfinanzdirektion.

3. Die Rechtsverordnung verstoße auch nicht gegen Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG. Der Aufbau der in dieser Vorschrift angesprochenen Landesfinanzbehörden sei durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates, nämlich durch das Finanzverwaltungsgesetz, geregelt worden. 44

Dieses Gesetz ermögliche einen atypischen Aufbau der Finanzverwaltung mit Mittelbehörden, die sowohl Bundes- als auch Landesbehörden seien. Das Gesetz gebiete diesen Aufbau aber nicht, und auch aus dem Grundgesetz sei keine Pflicht zur Beibehaltung der Oberfinanzdirektionen in ihrer überkommenen Form als "Zwitterbehörden" herzuleiten. 45

Unzutreffend sei die Behauptung der Antragstellerin, dass ein Oberfinanzpräsident durch den Zuwachs von Bundesaufgaben "für mehrere Länder" zuständig geworden sei. Vielmehr seien beispielsweise dem Präsidenten der Oberfinanzdirektion Koblenz lediglich Bundesabteilungen unterstellt, deren örtliche Zuständigkeit über den Bereich der Landesgrenzen von Rheinland-Pfalz hinausreiche, während die Kompetenz zur Wahrnehmung von Landesaufgaben an den Landesgrenzen ende. Es sei weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich vorgegeben, dass der örtliche Wirkungskreis einer Oberfinanzdirektion hinsichtlich der von ihr wahrzunehmenden Landes- und Bundesaufgaben deckungsgleich sein müsse. 46

4. Die Pflicht zur Bundestreue sei nicht verletzt. Die Inanspruchnahme der Verordnungskompetenz sei weder missbräuchlich, noch habe der Bund gegen prozedurale Anforderungen des Grundgesetzes verstoßen. 47

IV.

Der Senat hat mit Beschluss vom 8. November 1999 den Antrag, im Wege einer einstweiligen Anordnung den Vollzug der zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Rechtsverordnung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen, abgelehnt. 48

V.

Die Antragstellerin hat auf eine mündliche Verhandlung verzichtet. 49

B.

Der Antrag ist zulässig. 50

Die zu prüfende Verordnung ist "Bundesrecht" im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG. Zum Bundesrecht gehören nicht nur Gesetze, sondern auch Rechtsverordnungen des Bundes (BVerfGE 101, 1 <30>; stRspr). Die Landesregierung von Hessen, die die Rechtsverordnung für nichtig hält, 51

ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG antragsberechtigt und befugt.

C.

Die angegriffene Rechtsverordnung ist förmlich und sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG). 52

I.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle von Bundesrecht dessen förmliche und sachliche Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen. Bei der verfassungsrechtlichen Kontrolle von Rechtsverordnungen ist auch zu prüfen, ob die gesetzliche Ermächtigung (hier: § 8 Abs. 3 FVG) ihrerseits gültig ist und ob der Inhalt der Rechtsverordnung in der in Anspruch genommenen gesetzlichen Ermächtigung eine Grundlage findet und von ihr gedeckt wird (BVerfGE 101, 1 <30>; stRspr); Art. 80 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 GG geht von der - auch - verfassungsrechtlichen Erheblichkeit dieser Fragen aus. 53

II.

Die Rechtsverordnung stimmt mit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 8 Abs. 3 FVG überein. 54

1. Das Bundesministerium der Finanzen ist gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 und 2 FVG zur Übertragung von Bundesaufgaben durch Rechtsverordnung ermächtigt. Mit der hier angegriffenen Rechtsverordnung werden die Aufgaben der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilungen sowie der Bundesvermögensabteilungen übertragen. Betroffen sind damit allein Gegenstände der Bundesfinanzverwaltung. 55

Das gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 FVG zuständige Bundesministerium der Finanzen hat sich vor Erlass der Verordnung mit den für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden ins Benehmen gesetzt, wie dies gemäß § 8 Abs. 3 Satz 5 FVG erforderlich ist. Dagegen bedurfte die Rechtsverordnung nicht der Zustimmung des Bundesrates. Dies ist in § 8 Abs. 3 Satz 4 FVG ausdrücklich normiert. 56

Die mit der Rechtsverordnung angeordnete Übertragung der Bundesaufgaben einer Oberfinanzdirektion auf eine andere bedurfte nicht gemäß § 7 Satz 1 FVG der Zustimmung der hiervon betroffenen Länder oder der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden. Nach § 7 Satz 1 FVG bestimmt das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde den Bezirk der Oberfinanzdirektion und ihren Sitz. Mit der angegriffenen Rechtsverordnung wird indes keine Regelung über den Bezirk oder Sitz einer Oberfinanzdirektion getroffen. Vielmehr werden lediglich die Bundesaufgaben übertragen. Zwar führt dies auch zu einer Änderung in der örtlichen Zuständigkeit der Bundesabteilungen der aufnehmenden Oberfinanzdirektion, so dass sich hier ein gewisser Überschneidungsbereich der Wirkungen einer Bezirksfestsetzung und 57

einer Aufgabenübertragung zeigt. Das gilt allerdings, was die Antragstellerin unberücksichtigt lässt, für jede Aufgabenübertragung und kann nicht zur "zusätzlichen" Anwendung des § 7 Satz 1 FVG in den Fällen der Aufgabenübertragung führen. Ein anderes Verständnis der Norm ließe sich mit § 8 Abs. 3 Satz 4 FVG nicht vereinbaren, wonach eine Rechtsverordnung, durch die Bundesaufgaben einer Oberfinanzdirektion auf eine andere übertragen werden, nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es liefe dieser Bestimmung, die den Handlungsspielraum des Verordnunggebers vergrößern soll, entgegen, wenn für diese Organisationsentscheidung zwar nicht die Zustimmung des Bundesrates einzuholen wäre, jedoch die des betroffenen Landes.

2. Die Rechtsverordnung entspricht auch inhaltlich den Anforderungen der Ermächtigungsgrundlage. 58

a) § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG ermöglicht organisatorische Umgestaltungen, insbesondere die erweiternde Organisation der räumlichen und sachlichen Zuständigkeiten einer Oberfinanzdirektion. Diese bezieht sich sowohl auf die Bundes- als auch auf die Landesabteilungen: 59

Die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben nach § 8 Abs. 3 FVG i.d.F. des Finanzanpassungsgesetzes vom 30. August 1971 (BGBl I S. 1426) war in der vorhergehenden Gesetzesfassung noch nicht vorgesehen. In der Begründung des Regierungsentwurfs heißt es zur Neufassung (BTDrucks VI/1771, S. 20): 60

... Neu ist die Bestimmung des Absatzes 3, mit der die Grundlage geschaffen wird, zur rationellen Ausgestaltung der Verwaltung Aufgaben der Oberfinanzdirektion für einen ganzen Bezirk oder einen Teil davon durch Rechtsverordnung auf andere Oberfinanzdirektionen zu übertragen. Damit soll die Möglichkeit eröffnet werden, im Zuge der weiteren Entwicklung großräumiger zu organisieren als bisher. Sie besteht für die Bundes- und für die Landesseite einer Oberfinanzdirektion in gleicher Weise. 61

Nach der Vorschrift können einer Oberfinanzdirektion z.B. die gesamten Aufgaben einer Abteilung aus dem Bezirk einer anderen Oberfinanzdirektion übertragen werden. Die Übertragung kann sich auf den gesamten Bezirk der abgebenden Oberfinanzdirektion oder auf einen Teil davon beziehen. Es können auch lediglich bestimmte Aufgaben aus einer Abteilung übertragen werden, wie es andererseits möglich ist, die Regelung zugleich für mehrere Abteilungen zu treffen. 62

Von der Übertragung von Zuständigkeiten auf andere Oberfinanzdirektionen zu trennen ist die Frage nach dem Sitz der einzelnen Abteilungen. Dieser wird bei Bundesabteilungen durch Organisationserlass des Bundesministeriums der Finanzen bestimmt, bei Landesabteilungen durch Erlass der zuständigen obersten Landesbehörde (vgl. Tönshoff/Seeber, Die Straffung der Bundesabteilungen bei den Oberfinanzdirektionen, NJW 1998, S. 2509). 63

b) § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG ermächtigt auch zur Übertragung aller Bundesaufgaben von einer Oberfinanzdirektion auf eine andere mit der Folge, dass die abgebende 64

Oberfinanzdirektion zu einer reinen Landesbehörde wird. Das belegen Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Norm:

Nach § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG "können Aufgaben der Oberfinanzdirektion für den ganzen Bezirk oder einen Teil davon auf andere Oberfinanzdirektionen übertragen werden". Entgegen der Auffassung der Antragstellerin kann diesem Wortlaut nicht entnommen werden, dass hiermit lediglich die Ermächtigung zur Übertragung einzelner Bundes- oder Landesaufgaben erteilt werde. Vielmehr behandelt die Vorschrift ihrem Wortlaut nach allgemein die Aufgabenübertragung, ohne sich zu deren Umfang zu verhalten. Auch aus dem Wortlaut des § 8 Abs. 3 Satz 2 FVG, der bestimmt, dass das Bundesministerium der Finanzen die Verordnung "für den Bereich von Bundesaufgaben" erlässt, ergibt sich nichts anderes. Im Übrigen handelt es sich hier um eine Zuständigkeitsnorm, die über den Umfang der Ermächtigung nichts aussagt.

65

Zu keinem anderen Ergebnis führt § 8 Abs. 3 Satz 6 FVG, wonach Bundes- und Landesabteilungen nicht "einzurichten" sind, "wenn deren Aufgaben nach den Sätzen 1 und 2 übertragen worden sind". Zwar erfasst der Wortlaut unmittelbar nur den Zeitpunkt der "Einrichtung". Dass damit aber die Schaffung reiner Bundes- oder Landesoberfinanzdirektionen nicht auf den Zeitpunkt ihrer erstmaligen Errichtung beschränkt werden soll, zeigt bereits der Verweis auf die Aufgabenübertragung nach den Sätzen 1 und 2 der Norm, also auch auf die Fälle der Übertragung von Aufgaben bereits bestehender Oberfinanzdirektionen.

66

Bestätigend wirkt schließlich der systematische Zusammenhang des § 8 Abs. 3 FVG mit dem ergänzend hinzutretenden § 9 Abs. 3 FVG, der die Konsequenzen umfassender Aufgabenübertragung für die Rechtsstellung des Oberfinanzpräsidenten bestimmt. Danach ist der Oberfinanzpräsident entweder ausschließlich Landesbeamter oder ausschließlich Bundesbeamter, soweit die Oberfinanzdirektion ausschließlich Landesaufgaben oder ausschließlich Bundesaufgaben wahrzunehmen hat. Unmissverständlich heißt es zu § 9 Abs. 3 FVG in der Begründung des Gesetzentwurfs der Neufassung 1971 (BTDrucks VI/1771, S. 21):

67

"... Da die neue Bestimmung des § 8 Abs. 3 dazu führen kann, dass bei einer Oberfinanzdirektion keine Bundesaufgaben oder keine Landesaufgaben *mehr* wahrzunehmen sind, musste im Absatz 3 des § 9 vorgesehen werden, dass in diesem Fall der Oberfinanzpräsident entweder ausschließlich Landesbeamter oder ausschließlich Bundesbeamter ist. ..." (Hervorhebung nur hier).

68

Der Gesetzgeber hatte demnach - wie die Formulierung "mehr" belegt - entgegen der Auffassung der Antragstellerin die Möglichkeit im Blick, dass alle Bundes- oder Landesaufgaben einer bereits bestehenden Oberfinanzdirektion übertragen werden. Nach dem Konzept der Neufassung des § 8 FVG von 1971 war die gemeinsame Oberfinanzdirektion als Mittelbehörde der Bundes- und der Landesfinanzverwaltung nicht mehr die einzige, sondern nur noch eine mögliche Gestaltung, neben der nun auch die entweder ausschließlich mit Bundes- oder mit Landesaufgaben betraute, nur dem Bund oder nur dem Land zugeordnete Oberfinanzdirektion geschaffen wer-

69

den konnte.

c) § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG setzt voraus, dass durch die Aufgabenübertragung "der Vollzug der Aufgaben verbessert oder erleichtert wird". Es handelt sich dabei um unbestimmte Gesetzesbegriffe, die vom Verordnungsgeber Entscheidungen mit prognostischen Elementen fordern. Der Verordnungsgeber muss einschätzen, wie auf Grund sich wandelnder Rahmenbedingungen - insbesondere im Zusammenhang mit dem Rückgang von Aufgaben der Bundesvermögensverwaltung sowie mit den Veränderungen im Zuge der europäischen Einigung - die künftige Aufgabenstellung sich entwickeln wird und welches und wie viel Personal an den jeweiligen Standorten zur Aufgabenerfüllung erforderlich sein wird. 70

Der Beurteilung von Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers legt das Bundesverfassungsgericht je nach Zusammenhang differenzierte Maßstäbe zu Grunde, die von einer Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen. Im Einzelnen maßgebend sind Faktoren wie die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter (vgl. BVerfGE 50, 290 <332 f.>; 83, 130 <141>). 71

Entsprechendes gilt für die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Prognoseentscheidungen des Verordnungsgebers, wenn die Prognoseentscheidung durch den ermächtigenden parlamentarischen Gesetzgeber auf den Verordnungsgeber übertragen wurde (vgl. Schenke, in: Bonner Kommentar, Art. 19 Abs. 4 Rn. 378; so auch im grundrechtlichen Zusammenhang BVerfGE 53, 135 <145>; zust. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl., 2002, Art. 20 Rn. 87; Schulze-Fielitz, in: H. Dreier <Hrsg.>, GG, 1998, Art. 20 Rn. 178). 72

Bei der Beurteilung der Frage, ob durch die angegriffene Rechtsverordnung der Vollzug der Aufgaben verbessert oder erleichtert wird, ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Organisationsentscheidung auf dem Gebiet der Bundesexekutive handelt. Grundrechte einzelner Bürger werden hierdurch nicht unmittelbar betroffen. Vielmehr geht es bei der Entscheidung des Bundesministeriums der Finanzen allein um das bessere Funktionieren der ihm unterstellten Bundesfinanzverwaltung. Hier ist dem Verordnungsgeber ein weiter Prognosespielraum einzuräumen. Die Prognose, dass durch die Aufgabenübertragung der Vollzug der Aufgaben verbessert oder erleichtert wird, unterliegt daher lediglich einer Evidenzkontrolle. 73

Danach ist die Entscheidung des Verordnungsgebers nicht zu beanstanden. Die Bundesregierung hat dargelegt, dass größere Abteilungen die Möglichkeiten für ein höheres Maß an Spezialisierung bieten und Synergieeffekte freisetzen. Zudem soll durch die Straffung eine Kostenersparnis erzielt werden. Auch hierin kann eine Verbesserung der Aufgabenerfüllung gesehen werden. Wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, "sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Aufgaben von einer Oberfinanzdirektion auf eine andere Oberfinanzdirektion unabhängig von bestehenden Oberfinanzbezirken nach den Gesichtspunkten einer modernen und rationellen 74

Verwaltung zu übertragen" (BTDrucks VI/1771, S. 13 f.). Ein solches Bedürfnis ist von allen Ländern, die Bundesabteilungen abgeben mussten, mit Ausnahme der Antragstellerin anerkannt worden.

Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung ihren Sitz nicht in Koblenz, sondern in Neustadt an der Weinstraße hat. Zu Recht weist das Bundesministerium der Finanzen in seiner Stellungnahme darauf hin, dass verkehrstechnische Gesichtspunkte allein nicht ausschlaggebend für die Frage des Behördensitzes sein dürfen, sondern dass die Bundesverwaltung in der Wahl eines Behördenstandortes in dem nach sachlichen Gesichtspunkten geschaffenen neuen Bezirk grundsätzlich frei ist. So ist auch das von der Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung der nunmehr zuständigen Oberfinanzdirektion Koblenz mit Sitz in Neustadt an der Weinstraße am weitesten entfernte und der direkten Fachaufsicht unterliegende Hauptzollamt Fulda von Neustadt nicht weiter entfernt als die Hauptzollämter Saarlouis und Trier von der früher zuständigen Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main.

75

III.

Die Ermächtigungsgrundlage, § 8 Abs. 3 FVG, sowie die angegriffene Rechtsverordnung selbst sind verfassungsmäßig.

76

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass des Finanzverwaltungsgesetzes ergibt sich aus Art. 108 Abs. 1 Satz 2 GG, soweit es den Aufbau der Bundesfinanzbehörden regelt, sowie aus Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG, soweit Regelungen den Aufbau der Länderfinanzbehörden betreffen. Hinzu kommt Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG als spezielle verfassungsrechtliche Ermächtigung an den Bundesgesetzgeber, "ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden" bei der Verwaltung von Steuern vorzusehen. Abgesehen vom Gegenstandsbereich der Bundesvermögensverwaltung - die nicht Steuerverwaltung im Sinne des Art. 108 GG und deshalb kompetenzrechtlich den Art. 86, 87 GG zuzuordnen ist - bewegt sich die Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 3 FVG zur Übertragung von Aufgaben einer Oberfinanzdirektion auf eine andere im Kompetenzbereich der Absätze 1 und 2 des Art. 108 GG; sie regelt nämlich den Aufbau von Bundes- und Landesfinanzbehörden. Soweit danach Elemente einer Mischverwaltung nicht erfasst sein sollten, bietet Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG eine hinreichende Grundlage.

77

Die Gesetzgebungskompetenz schließt grundsätzlich - soweit nicht besondere Parlamentsvorbehalte entgegenstehen - in den Grenzen des Art. 80 Abs. 1 GG die partielle Übertragung der Normsetzungsbefugnis auf den Verordnungsgeber ein (vgl. BVerfGE 101, 1 <31>).

78

2. Die Verordnungsermächtigung in § 8 Abs. 3 FVG genügt den Anforderungen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Inhalt, Zweck und Ausmaß sind hinreichend bestimmt.

79

Inhalt und Ausmaß der Verordnungsermächtigung sind nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 3 Satz 1 FVG hinreichend erkennbar umrissen. Danach können durch Rechts-

80

verordnung "Aufgaben der Oberfinanzdirektion für den ganzen Bezirk oder einen Teil davon auf andere Oberfinanzdirektionen übertragen werden". Die Regelung ermöglicht damit eine Verschiebung der örtlichen Zuständigkeit. Übertragungen aus dem Bereich einer Landesabteilung auf eine Bundesabteilung oder umgekehrt sind nicht möglich (vgl. Schmieszek, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO <Juni 1999>, § 8 FVG Rn. 18).

Der Verordnungszweck ist mit "Verbesserung" oder "Erleichterung" des Vollzugs der Aufgaben hinreichend bestimmt. Zwar handelt es sich hierbei um unbestimmte Gesetzesbegriffe. Das Erfordernis der Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber jedoch nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (vgl. BVerfGE 48, 210 <222>). Vielmehr genügt es im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des Gesetzes (stRspr; vgl. BVerfGE 8, 274 <307>; 80, 1 <20 f.>). Gerade im Bereich der Behördenorganisation kommt der Gesetzgeber ohne unbestimmte Rechtsbegriffe nicht aus, wenn er den Verordnungsgeber in die Lage versetzen will, die Verwaltung den sich wandelnden Anforderungen anzupassen.

81

3. Dem Abzug aller Bundesaufgaben von einer Oberfinanzdirektion steht eine verfassungsrechtliche Garantie des Aufgabenbestandes nicht entgegen.

82

Art. 108 Abs. 1 bis 5 und Abs. 7 GG regelt die verfassungsrechtliche Verteilung der Steuerverwaltungshoheit auf Bund und Länder in Ergänzung des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes als *lex specialis* gegenüber den Art. 83 ff. GG. Neben der allgemeinen Unterscheidung zwischen Bundesverwaltung gemäß Abs. 1, Landeseigenverwaltung gemäß Abs. 2 und Bundesauftragsverwaltung gemäß Abs. 3 begründet Art. 108 GG auch Elemente einer besonderen "Mischverwaltung", nämlich bei der Bestellung von Leitern der Mittelbehörden des Bundes "im Benehmen" mit den Landesregierungen gemäß Abs. 1 Satz 3 und bei der Bestellung von Leitern der Mittelbehörden eines Landes "im Einvernehmen" mit der Bundesregierung gemäß Abs. 2 Satz 3, schließlich aber auch gemäß Abs. 4 durch die ausdrückliche Regelungsermächtigung zu einem "Zusammenwirken" von Bundes- und Landesbehörden sowie zu einer von den Absätzen 1 und 2 abweichenden Übertragung von Aufgaben im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesfinanzbehörden.

83

Die einfachgesetzliche Ausformung der engen personellen und organisatorischen Verflechtung von Bundes- und Länderfinanzverwaltungen zum einen in Gestalt des "janusköpfigen" Oberfinanzpräsidenten, der gemäß § 9 Abs. 1 und 2 FVG sowohl Bundesbeamter als auch Landesbeamter ist, und zum anderen durch die Funktion der Oberfinanzdirektion als gemeinsame Mittelbehörde der Bundes- und Landesfinanzverwaltung ist nach dem Wortlaut der Absätze 1 und 2 des Art. 108 GG nicht ohne weiteres zu erwarten. Die Rechtslage insgesamt reflektiert in mancher Hinsicht nach wie vor einen Kompromiss der unmittelbaren Nachkriegszeit zwischen der Ein-

84

förderung föderaler Strukturen der grundgesetzlichen Finanzverfassung durch die Alliierten und dem Wunsch der Mehrheit des Parlamentarischen Rats und der anschließend das Finanzverwaltungsgesetz (1950) vorbereitenden Ausschüsse nach einer effektiven, zentral gesteuerten Verwaltung der bundeseinheitlichen Steuergesetze (vgl. etwa Vogel/Waldhoff, in: Bonner Kommentar <1997>, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 192 ff.).

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 1970 die personellen und organisatorischen Besonderheiten der Oberfinanzdirektionen und ihrer Präsidenten grundsätzlich verfassungsrechtlich gebilligt (vgl. BVerfGE 32, 145 <155>): Das Grundgesetz habe "Verhältnisse geschaffen oder doch vorgezeichnet, denen gegenüber die sonst geltenden Grundsätze der Unterscheidung von Bundes- und Landesverwaltung nicht ohne weiteres anwendbar erscheinen". Dagegen wurden und werden in der Literatur gegen die janusköpfige Figur des Oberfinanzpräsidenten und gegen die Verkopplung der Mittelbehörden der Bundes- und Landesfinanzverwaltung Bedenken unterschiedlicher Art vorgebracht, obwohl sich diese Verkopplung inzwischen, nach der 1969 erfolgten Änderung des Art. 108 GG, jedenfalls als eine extreme Form des "Zusammenwirkens" von Bundes- und Landesfinanzbehörden im Sinne des Art. 108 Abs. 4 Satz 1 begreifen lässt (vgl. näher Stern, Staatsrecht Bd. II, 1980, S. 1182; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG <1983>, Art. 108 Rn. 11; Wendt in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, HStR IV, 1999, § 104 Rn. 101; Fischer-Menshausen, in: v. Münch/Kunig, GG, 3. Aufl., 1996, Art. 108 Rn. 12; Siekmann, in: Sachs, GG, 2. Aufl., 1999, Art. 108 Rn. 28; Seer, in: Bonner Kommentar <1999>, Art. 108 Rn. 72; Oeter, ThürVBI 1997, 1 <28>; Weyhausen, Steuerverwaltung und bundesstaatliche Verfassungsordnung, 1982, S. 27 f.). Die §§ 8 Abs. 1 und 2, 9 Abs. 2 FVG können danach als einfachgesetzliche Ausprägungen der in Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG verankerten Kooperationsermächtigung angesehen werden, wonach ein "Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden vorgesehen werden kann, wenn und soweit dadurch der Vollzug der Steuergesetze erheblich verbessert oder erleichtert" wird. Die Oberfinanzdirektion soll nämlich auf Grund ihrer Doppelfunktion der Einheitlichkeit des Gesetzesvollzugs und damit einer gleichmäßigen Besteuerung dienen und zugleich die Verwaltungseffizienz fördern.

85

Nimmt man die unterschiedlichen Regelungselemente des Art. 108 GG mit ihren die bundesstaatliche Finanzverwaltung prägenden Trennungs- wie auch Verbindungstendenzen gemeinsam in den Blick, so kann zwar von einer weitgehenden Kooperationsermächtigung gesprochen werden, die eine hinreichende Grundlage für die Wahrnehmung von Bundes- und Landesaufgaben durch die Oberfinanzdirektionen bietet. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, diese besondere Form der Kooperation zu schaffen oder – generell – beizubehalten, ist jedoch nicht erkennbar.

86

4. Die angegriffene Rechtsverordnung verstößt nicht gegen einen Vorbehalt des Parlamentsgesetzes.

87

a) Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 GG normieren organisatorische Gesetzesvor-

88

behalte, jedoch keine Parlamentsvorbehalte im Sinne genereller Delegationsverbote.

Art. 108 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 1 GG begründen nicht nur Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Verhältnis zu den Ländern, sondern enthalten zugleich spezielle organisatorische Gesetzesvorbehalte im Verhältnis des Parlaments zur Regierung. So beschränkt Art. 108 Abs. 1 Satz 2 GG die allgemeine Organisationsgewalt der Bundesregierung gemäß Art. 86 Satz 2 GG. Dagegen bestimmt Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG für den Bereich des Aufbaus der Länderfinanzbehörden einen auch spezifisch bundesstaatlich geprägten Gesetzesvorbehalt, wie er auch außerhalb der Finanzverwaltung nach den allgemeinen Regeln der Art. 84 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 GG gilt: Die Einrichtung von Behörden der Länder durch den Bund setzt in allen Fällen ein Bundesgesetz voraus, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Eine solche spezifisch bundesstaatliche Funktion prägt auch den organisatorischen Gesetzesvorbehalt für Regelungen zum Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden gemäß Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG, der ebenfalls ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz verlangt.

89

Keine dieser verfassungsgesetzlichen Bestimmungen begründet einen Parlamentsvorbehalt im Sinne eines generellen oder grundsätzlichen Verbots der Rechtsetzungsdelegation auf der Grundlage des Art. 80 Abs. 1 GG. Solche Delegationsverbote können sich aus verschiedenen Normen des Grundgesetzes - wie etwa aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG für das Haushaltsgesetz - ergeben. Die hier maßgeblichen speziellen organisatorischen Gesetzesvorbehalte des Art. 108 GG liefern jedoch - wie auch die Vorbehalte der Art. 84 und 85 GG - keine Anhaltspunkte für eine entsprechende Auslegung. Tatsächlich sind bislang auch keine derartigen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Ermächtigungsnorm des § 8 Abs. 3 FVG geltend gemacht worden, und auch die Antragstellerin im Normenkontrollverfahren behauptet keine generellen Delegationsverbote. Ein solches Verbot soll speziell nur für den Fall einer Ermächtigung - auch - zum Abzug aller Bundesaufgaben von einer Oberfinanzdirektion gelten.

90

b) Auch für ein Delegationsverbot speziell hinsichtlich der hier angegriffenen umfassenden Aufgabenübertragung liefern die organisatorischen Gesetzesvorbehalte des Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 GG keine hinreichenden Anhaltspunkte - weder einzeln für sich genommen, noch in der Zusammenschau als Grundlage einer über Jahrzehnte bestehenden Organisationsstruktur der Finanzverwaltung.

91

aa) Der allein den Aufbau der Bundesfinanzbehörden betreffende Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG scheidet für die Ableitung eines spezifischen Parlamentsvorbehalts im hier fraglichen Sinn von vornherein aus. Soweit nur die Zuständigkeiten von Bundesbehörden durch Aufgabenübertragungen verändert werden, sind keinerlei Gründe erkennbar, derartige Regelungen dem parlamentarischen Gesetzgeber vorzubehalten. Der in erster Linie durch den Gesetzesvorbehalt bezweckte Schutz von Adressaten der Eingriffsverwaltung wird durch rechtssatzförmige Zuständigkeitsregeln in Gestalt von Rechtsverordnungen nicht gemindert.

92

Auch soweit die Antragstellerin eine Verletzung ihres "Mitwirkungsrechts" gemäß Art. 108 Abs. 1 Satz 3 GG bei der Bestellung des Leiters der Mittelbehörde als Folge der Aufgabenübertragung durch eine Rechtsverordnung geltend macht, ist dem nicht zu folgen. Zwar ist richtig, dass im konkreten Streitfall der Präsident der Oberfinanzdirektion Koblenz, der nun Bundesaufgaben auch auf dem Gebiet Hessens wahrzunehmen hat und vor der Aufgabenübertragung bestellt worden ist, naturgemäß nicht im Benehmen mit der Antragstellerin bestellt wurde. Da jedoch auch die Aufgabenübertragung gemäß § 8 Abs. 3 FVG nur in gegenseitigem Benehmen stattzufinden hat, ist eine rechtserhebliche Schwächung von Mitwirkungsrechten, die sich hier auf Anhörungsrechte beschränken, nicht festzustellen.

bb) Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG führt zu keinem abweichenden Ergebnis. 94

Die Antragstellerin sieht im vollständigen Abzug von Bundesaufgaben von einer Oberfinanzdirektion - wie in jeder bundesgesetzlichen Regelung zum Aufbau von Landesfinanzbehörden gemäß Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG - einen gravierenden Eingriff in die Länderautonomie. Deshalb sei nach der Systematik des Grundgesetzes zwingend ein zustimmungsbedürftiges Gesetz oder wenigstens die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. 95

Auf Art. 108 Abs. 2 Satz 2 GG lässt sich eine solche Argumentation nicht stützen. Es handelt sich um eine Parallelvorschrift zu Art. 84 Abs. 1 und 85 Abs. 1 GG, weshalb auch hier grundsätzliche Beschränkungen der Möglichkeiten, die Art. 80 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber einräumt, nicht in Betracht kommen. Dass speziell für die faktische Auflösung der Bundesabteilungen einer Oberfinanzdirektion anderes gelten sollte, ist insbesondere dann nicht erkennbar, wenn man sich das Grundkonzept des Finanzverwaltungsgesetzes zur Organisation der Oberfinanzdirektionen vor Augen hält: 96

Nicht nur in der Praxis (vgl. Bonsels, Einwirkungs- und Mitwirkungsrechte des Bundes bei der Verwaltung der Steuern durch die Länder, 1995, S. 81 f.), auch nach der in Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 GG verfassungsrechtlich angelegten einfachgesetzlichen Konzeption gilt für die organisatorische, personelle und finanzielle Ausstattung der Oberfinanzdirektion grundsätzlich eine strenge, normativ bestimmte Trennung zwischen Bundes- und Landesabteilungen, insbesondere gemäß § 8 Abs. 2 und Abs. 8 sowie § 11 Abs. 1 und 3 FVG. Die eigentliche Verklammerung der Wahrnehmung von Verwaltungszuständigkeiten des Bundes und des Landes konzentriert sich (abgesehen von einzelnen Aufgabenübertragungen i.S.d. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG) gemäß § 9 FVG ganz auf die Person des Präsidenten der Oberfinanzdirektion (vgl. auch § 11 Abs. 2 FVG zu dessen je hälftiger Finanzierung). Im Übrigen kann man aber nach dem gesetzlichen Konzept von zwei verschiedenen Behörden unter einem Dach und unter gemeinsamer Leitung eines doppelfunktionellen Präsidenten sprechen. 97

Nach diesem gesetzlichen "Trennungs-Konzept" werden die jeweiligen Landesabteilungen einer Oberfinanzdirektion durch Übertragung von Bundesaufgaben auf eine 98

andere Oberfinanzdirektion rechtlich nicht berührt. Dem entspricht die sorgsame Differenzierung des § 8 Abs. 3 Satz 2 FVG, wonach für den Bereich der Bundesaufgaben das Bundesministerium der Finanzen die Rechtsverordnung erlässt und für den Bereich von Aufgaben eines Landes die Landesregierung. Dieser Linie folgt auch § 8 Abs. 3 Satz 3 FVG, wonach die Rechtsverordnung des Bundes nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Diese Regelung geht entgegen der von der Antragstellerin geäußerten Vermutung nicht offensichtlich davon aus, die Aufgabenübertragung bewege sich ausschließlich im Kompetenzbereich des Bundes gemäß Art. 108 Abs. 1 GG. Das einfachgesetzliche "Trennungs-Konzept" des Finanzverwaltungsgesetzes liefert vielmehr die sachliche Rechtfertigung dafür, dass der Bundesgesetzgeber von der Möglichkeit "anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung" gemäß Art. 80 Abs. 2 GG Gebrauch gemacht, also das Zustimmungsbedürfnis ausgeschlossen hat, das anderenfalls wegen der Zustimmungsbedürftigkeit des Finanzverwaltungsgesetzes insgesamt (vgl. allgemein BVerfGE 24, 194 <196 ff.>) gemäß Art. 80 Abs. 2 GG auch für die Rechtsverordnung vorgesehen ist. Dieser gesetzliche Ausschluss des Erfordernisses der Zustimmung des Bundesrates zu einer Übertragung von Bundesaufgaben durch Rechtsverordnung ist im Übrigen seinerseits als Bestandteil des Finanzverwaltungsgesetzes von der Zustimmung des Bundesrates getragen.

Letztlich ist es allein der "Rollenwechsel" des Oberfinanzpräsidenten, der das Land im Fall einer vollständigen Aufgabenübertragung unmittelbar rechtlich berührt. Dass jedoch wegen der Notwendigkeit einer Statusänderung eines einzelnen Beamten, die ihrerseits durch beamtenrechtliche Bestimmungen geordnet ist (vgl. unten zu d), die grundsätzliche Befugnis, Aufgaben von einer Oberfinanzdirektion durch Rechtsverordnung abzuziehen, durch einen Parlamentsvorbehalt ausgeschlossen sein sollte, ist fernliegend.

99

Freilich ist nicht zu verkennen, dass durch die zustimmungsfreie Rechtsverordnung eine bestimmte Form des Zusammenwirkens zwischen Bund und Land einseitig beendet werden kann. Indes gilt kein allgemeines verfassungsrechtliches "actus-contrarius-Prinzip", wonach der mit Zustimmung des Bundes vom Land errichteten "gemischten" Oberfinanzdirektion nicht einseitig alle Bundesaufgaben entzogen werden dürften. Zum einen ist der auf Zusammenwirken von Bund und Land beruhende Errichtungsakt ohnehin nicht identisch mit der allein dem Bund vorbehaltenen Zuweisung oder Übertragung von Bundesaufgaben. Zum anderen ist die Befugnis des Bundes zu einseitiger Übertragung von Bundesaufgaben (nachdem man sich gegenseitig ins Benehmen gesetzt hat) mit deren Folgen für die Stellung des Oberfinanzpräsidenten gemäß §§ 8 Abs. 3, 9 Abs. 3 FVG durch parlamentsgesetzliche Entscheidungen legitimiert.

100

Entsprechendes gilt, soweit die Antragstellerin allgemein darauf abstellt, angesichts einer fast 50 Jahre lang anerkannten Organisationsstruktur gehe es um einen Paradigmenwechsel, so dass eine besondere gesetzliche Absicherung erforderlich gewesen sei. Die parlamentsgesetzliche Ermächtigung zu der angegriffenen Rechtsverordnung mag in ihrer Tragweite nicht mehr bewusst gewesen oder doch wenig

101

bedacht worden sein. Gründe, daraus auf deren verfassungsrechtliche Wirkungslosigkeit zu schließen, sind jedoch nicht zu erkennen. Ebenso fehlen Gründe für ein von der Antragstellerin behauptetes, jedoch weder im Verfassungstext noch einfachgesetzlich vorgesehenes Mindestfordernis der Zustimmung des Bundesrates.

cc) Schließlich bietet die besondere Ermächtigung zum Zusammenwirken von Finanzbehörden des Bundes und der Länder gemäß Art. 108 Abs. 4 GG keinen Grund für Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Aufgabenübertragung. Die nach dieser Norm mögliche punktuelle Durchbrechung der verfassungsrechtlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen liegt ersichtlich nicht vor, und aus der Möglichkeit, Tatbestände der Mischverwaltung gesetzlich zu regeln, lässt sich ebenso wenig wie aus Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 GG ableiten, dass Regelungen wie die des § 8 Abs. 3 FVG in der hier maßgeblichen Auslegung unzulässig seien. Die Neufassung des Art. 108 Abs. 4 GG im Jahr 1969 sollte mehr, nicht weniger Flexibilität als vorher verfassungsrechtlich ermöglichen oder jedenfalls absichern. 102

c) Dem Erlass der angegriffenen Rechtsverordnung stand eine Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten nicht entgegen. 103

Die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten verlangt nach gefestigter Rechtsprechung (zuletzt BVerfGE 104, 249 <269 f.>; vgl. auch BVerfGE 81, 310 <337> m.w.N.), dass sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen. Der Bund verstößt gegen diese Pflicht nicht schon dadurch, dass er von einer ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenz Gebrauch macht; vielmehr muss deren Inanspruchnahme missbräuchlich sein oder gegen prozedurale Anforderungen verstoßen, die aus diesem Grundsatz herzuleiten sind. Welche Folgen aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens konkret zu ziehen sind, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. 104

Hier hat sich das Bundesministerium der Finanzen im Rahmen der ihm eingeräumten Kompetenzen gehalten. Dass es die Beteiligungsrechte des Landes Hessen nicht beachtet und nicht versucht hätte, sich mit der Antragstellerin hinsichtlich der Verlegung von Bundesabteilungen ins Benehmen zu setzen, wie es § 8 Abs. 3 Satz 5 FVG verlangt, ist nicht ersichtlich und auch nicht geltend gemacht. 105

d) Der durch die gesetzliche Verordnungsermächtigung eingeräumte Handlungsrahmen wird entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin auch nicht unter beamtenrechtlichen Gesichtspunkten eingeschränkt. 106

In Abweichung von § 9 Abs. 2 Satz 1 FVG, wonach der Oberfinanzpräsident sowohl Bundes- als auch Landesbeamter ist, bestimmt § 9 Abs. 3 Satz 1 FVG, dass der Präsident einer Oberfinanzdirektion, die keine Bundesaufgaben wahrzunehmen hat, ausschließlich Landesbeamter ist. Aus § 9 Abs. 3 Satz 5 FVG folgt, dass sich in diesem Fall seine beamtenrechtliche Stellung - abweichend von § 9 Abs. 2 Satz 3 FVG - 107

allein nach Landesrecht richtet.

Sowohl die Antragstellerin als auch die Bundesregierung gehen davon aus, § 9 Abs. 3 Satz 1 FVG regelt lediglich, dass der Oberfinanzpräsident ausschließlich Landesbeamter zu sein hat, sich das Finanzverwaltungsgesetz im Übrigen aber nicht dazu verhalte, wie dieses Ziel zu erreichen sei. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Erlass der angegriffenen Verordnung ergeben sich daraus nicht. Weder gibt es hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), denen die Veränderung von Aufgaben und Status des Oberfinanzpräsidenten widerspräche, noch ist ein verfassungsrechtlich problematischer Mangel an gesetzlichen Grundlagen im Hinblick auf die beamtenrechtlichen Rechtsfolgen der Aufgabenübertragung erkennbar. Vielmehr kennt das Beamtenrecht des Bundes und der Länder eine Reihe von Vorschriften zur Bewältigung vergleichbarer beamtenrechtlicher Statusveränderungen, wie beispielsweise §§ 128 ff., § 123, §§ 17 Abs. 4, 18 Abs. 4 BRRG sowie neuerdings Art. 3 des Besoldungsstrukturgesetzes vom 21. Juni 2002 (BGBl I S. 2138); deren (entsprechende) Anwendung wäre verfassungsrechtlich unbedenklich.

108

Hassemer	Sommer	Jentsch
Broß	Osterloh	Di Fabio
Mellinghoff		Lübbe-Wolff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Juni 2002 -
2 BvF 4/98**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. Juni 2002 - 2 BvF 4/98
- Rn. (1 - 108), http://www.bverfg.de/e/fs20020627_2bvf000498.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2002:fs20020627.2bvf000498