

Grundkurs Öffentliches Recht I

Freitag, den 11. Januar 2002

I. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Rechtsprechung

Für den Bereich der rechtsprechenden Gewalt wird der föderale Grundsatz des Art. 30 GG in Art. 92 GG aufgegriffen. Danach steht die rechtsprechende Gewalt grundsätzlich Gerichten der Bundesländer zu. Ausnahmen sind das Bundesverfassungsgericht und die sonstigen im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte. Die sonstigen Bundesgerichte kann man in zwei Gruppen einteilen. Bundesgerichte sind zum einen die letztinstanzlichen Gerichte; diese Gerichte werden in Art. 95 I GG aufgezählt. Bundesgerichte sind zum anderen Sondergerichte, die nicht letztinstanzlich Recht sprechen; diese Gerichte sind Gegenstand von Art. 96 GG.

1. Die letztinstanzlichen Gerichte

Die letztinstanzlichen Gerichte des Bundes lassen sich wiederum in zwei Gruppen aufteilen. Es gibt die ordentlichen Gerichte und die Arbeitsgerichte, Letztere als besondere Gerichtsbarkeit im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Es gibt sodann die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit. Hierzu gehören die Verwaltungsgerichtsbarkeit und, als Sondergerichtsbarkeiten, die Sozialgerichtsbarkeit und die Finanzgerichtsbarkeit. Im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit ist der Bundesgerichtshof ein Bundesgericht. Alle anderen Gerichte sind Gerichte der Länder, in Berlin das Kammergericht, das Landgericht und zwölf Amtsgerichte. Die Länder sind es, die im Rahmen bundesgesetzlicher Vorgaben über die Organisation der Gerichte bestimmen. So hat z.B. der Berliner Landesgesetzgeber entschieden, dass es ein Amtsgericht Lichtenberg oder ein Amtsgericht Schöneberg gibt, aber kein Amtsgericht Zehlendorf. Weiterhin entscheidet die Berliner Justizverwaltung darüber, wer in Berlin als Richter eingestellt wird; da ein Berufsanfang unmittelbar bei einem Bundesgericht nicht möglich ist, liegt die Personalrekrutierung bei den Richtern in der Hand der Bundesländer.

Die Einrichtung von Bundesgerichten, die in Art. 95 I GG als "oberste Gerichtshöfe" des Bundes bezeichnet werden und die letztinstanzlich tätig sind, ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das Bundesrecht einheitlich angewandt wird. Der Schwerpunkt der Gesetzgebung liegt beim Bund. Nur ein Teil dieser Gesetze wird aber von Behörden aufgeführt, auf deren Handeln der Bund, auch wenn es sich um Landesbehörden handelt, Einfluss nehmen kann. So wird z.B. das BGB nicht von Behörden der Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt. Dies hat zur Folge, dass es ein Verwaltungshandeln der Länder, das der Bund gemäß Art. 84 III / IV GG beaufsichtigen könnte, nicht gibt. Würde das BGB von den Gerichten der Länder unterschiedlich ausgelegt und angewandt, hätte der Bund keine Möglichkeit, administrativ einzugreifen und so für Rechtseinheit zu sorgen. Ein den Einwirkungsrechten nach Art. 84 und 85 GG vergleichbarer Weg wäre nicht gangbar, weil er mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar wäre. Eine administrativen Einwirkungsrechten vergleichbare Funktion übernehmen die obersten Gerichtshöfe des Bundes. Ihre Bedeutung liegt folglich darin, dass sie das in ihre Zuständigkeit fallende Bundesrecht letztinstanzlich auslegen und anwenden. Ihre Entscheidungen sind Präjudizien, die über den konkreten Fall hinaus für die Rechtsprechung der Gerichte der Länder Richtpunkte setzen.

Es bleibt noch das Problem, dass die obersten Gerichtshöfe des Bundes untereinander in ihrer Rechtsprechung divergieren. Dieses Problem versucht Art. 95 III GG zu lösen. In einem sol-

chen Fall entscheidet nämlich der Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes einheitlich für die obersten Bundesgerichte, deren Rechtsprechung divergiert. Entscheidungen dieses Gremiums sind selten.

2. Instanzgerichte

In wenigen Fällen sind Bundesgerichte auch Instanzgerichte. Diese Fälle sind Art. 96 GG zu entnehmen.

Nach Art. 96 I GG kann der Bund für Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes ein Bundesgericht errichten. Es handelt sich um das Bundespatentgericht in München. Es bietet Rechtsschutz gegen Maßnahmen des Bundespatentamtes. Rechtsmittel führen vom Bundespatentgericht zum Patentsenat des BGH (Art. 96 III GG).

Gemäß Art. 96 IV GG kann der Bund für Disziplinar- und Beschwerdeverfahren über Bundesbeamte und über Soldaten der Bundeswehr Disziplinargerichte und Truppendienstgerichte bilden. Aufgrund dieser Ermächtigung sind das Bundesdisziplinargericht und die Truppendienstgerichte gebildet worden. Rechtsmittel gegen deren Entscheidungen können bei den Disziplinar- bzw. Wehrdienstsenaten des BVerwG eingelegt werden. Von der Ermächtigung zur Bildung von Wehrstrafgerichten in Art. 96 II GG hat der Bund noch keinen Gebrauch gemacht. Gemäß Art. 96 V GG schließlich können die Länder Gerichtsbarkeit des Bundes in Staatsschutzsachen ausüben. Die Norm setzt voraus, dass Staatsschutzsachen der Gerichtsbarkeit des Bundes unterliegen. Auf dieser Prämisse ermöglicht sie dem Bund, sich Gerichte der Länder "auszuleihen". Dies ist geschehen. In Staatsschutzsachen werden in erster Instanz die Oberlandesgerichte der Länder als Bundesgerichte tätig. Darauf folgt als Revisionsgericht der Bundesgerichtshof. In den Medien erfährt man über den Fall des Art. 96 V GG durch die Meldung, dass der Generalbundesanwalt die Ermittlungen übernommen habe. Der Generalbundesanwalt ist eine Ermittlungsbehörde des Bundes, während die Staatsanwaltschaften und die ihnen vorgesetzten Generalstaatsanwaltschaften Ermittlungsbehörden der Länder sind.

3. Die Gerichtsbarkeit der Länder

Im Übrigen ist die Gerichtsbarkeit gemäß Art. 92 GG Sache der Länder. Dabei ist es durchaus möglich, dass die Länder über Maßnahmen des Bundes zu Gericht sitzen. Verwaltungsakte von Behörden des Bundes werden in 1. Instanz von den Verwaltungsgerichten der Länder überprüft. Dies ist die Konsequenz aus der unterschiedlichen Anknüpfung von Verwaltungs- und Rechtsprechungszuständigkeiten in den Art. 83 ff. und 92 ff. GG. Sie führt dazu, dass das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk sich die Bundesregierung und andere wichtige Bundesbehörden befinden, deutschlandweit das größte Gericht seiner Art ist. Dies trifft auf das VG Berlin zu.

II. Das Finanzwesen

Ein letztes Kapitel des bundesstaatlichen Kompetenzrechts widmet sich dem Finanzwesen. Dies ist nicht der gesamte X. Abschnitt des Grundgesetzes, der von Art. 104a bis Art. 115 GG reicht. Die Beziehungen von Bund und Ländern werden in den Art. 104a bis 109 geregelt. Die Art. 109 bis 115 GG beschäftigen sich mit dem Finanz- und Haushaltswesen nur des Bundes. Die innere Gliederung des X. Abschnittes des Grundgesetzes entspricht damit derjenigen bei der Gesetzgebung, bei der Verwaltung und bei der Rechtsprechung. Zunächst werden Bund und Länder voneinander abgegrenzt, dann werden Interna des Bundes geregelt. So erfolgt die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern in den

Art. 70 bis 75. Die übrigen Artikel des Abschnitts über die Gesetzgebung, die Art. 76 bis 82, regeln das Gesetzgebungsverfahren im Bund. Ähnlich, wie gesagt, beim Finanzwesen. Die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Ländern ist hier Gegenstand der Art. 104a bis 109, das Finanzwesen des Bundes – unter Ausblendung der Länder – wird in den Art. 109 bis 115 geregelt. Den ersten Teil bezeichnet man als die bundesstaatliche Finanzverfassung, den zweiten Teil als die Haushaltsverfassung des Bundes.

Die Haushaltsverfassung werde ich im Rahmen dieser Vorlesung nicht näher vorstellen. Nur auf eine ihrer Vorschriften möchte ich hinweisen. Nach Art. 115 I 2 GG dürfen die Einnahmen des Bundes aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Das Grundgesetz richtet hier eine Obergrenze für die jährliche Neuverschuldung des Staates auf. Diese Obergrenze hat sich wegen der Ausnahmen, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugelassen werden, als nicht sehr effektiv erwiesen. Die Konvergenzkriterien im EG-Vertrag (Art. 121) sind effektiver, weil sie klarer gefasst sind. Immerhin hat Art. 115 I 2 GG in der Vergangenheit mehrfach zu verfassungsgerichtlichen Feststellungen geführt, dass die Neuverschuldung des Bundes oder eines Bundeslandes verfassungswidrig sei, zuletzt zweimal im Bundesland Niedersachsen (hierzu BVerfGE 79, 311).

Auch im Verhältnis von Bund und Ländern gilt der Satz "Pecunia nervus rerum." Die Art. 104a bis 109 GG enthalten sehr wichtige Regelungen für das Verhältnis von Bund und Ländern. Wie wichtig diese Regelungen sind, sieht man unter anderem daran, dass dieser Teil des Grundgesetzes seit 1949 besonders häufig geändert worden ist. Die Art. 104a ff. GG regeln vier Fragen, welche die Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern betreffen:

- ☞ die Frage, wer welche Ausgaben zu tragen hat; dies ist Thema von Art. 104a GG.
- ☞ die Frage, wer die Gesetzgebungskompetenz über die Steuern und damit über die wichtigste Einnahmequelle hat; dies ist Thema von Art. 105 GG.
- ☞ die Frage, wer die Steuergesetze administrativ ausführt; dies ist Thema von Art. 108 GG.
- ☞ schließlich die Frage, wie die Steuereinnahmen des Staates auf den Bund und die einzelnen Länder verteilt werden; dies ist Thema der Art. 106 und 107 GG; diese Vorschriften sind unter anderem die Regelungsgrundlage für den Dauerstreit zwischen den reicheren süddeutschen Bundesländern einerseits und einigen finanzschwächeren Bundesländern andererseits um den Länderfinanzausgleich. Hauptnehmerland im Finanzausgleich ist zur Zeit Berlin, das ohne dessen Zuwendungen nicht lebensfähig wäre.

Bei der Darstellung dieses Regelungskomplexes werde ich auf die Gesetzgebungs- und die Verwaltungszuständigkeiten nicht mehr eingehen. Dazu habe ich das Erforderliche schon gesagt. Es bleiben die Fragen der Finanzierungslast und die Fragen der Ertragszuständigkeit. Weiterhin sind darzustellen die einzelnen Arten der Staatseinnahmen.

1. Die Finanzierungszuständigkeit

Die Finanzierungszuständigkeit, mithin die Finanzierungslast, folgt der Aufgabenzuständigkeit. Diese Konnexität von Sachaufgabe und Ausgabe ist in Art. 104a I GG geregelt. Da von den Staatsfunktionen die Verwaltung die teuerste ist, bedeutet dies, dass die Länder einen Großteil der Finanzierungslasten zu tragen haben, denn im Bereich der Verwaltung liegen die Zuständigkeiten zum größeren Teil bei den Ländern, nicht beim Bund. Der Bund bürdet also den Ländern Finanzierungslasten auf, wenn er Gesetze erlässt, die von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen sind. Hiergegen können die Länder sich nicht wehren. Allein die Schaffung neuer Finanzierungslasten macht ein Bundesgesetz im Bundesrat ebensowenig

zustimmungsbedürftig wie der Umstand, dass es von den Ländern als eigene Angelegenheit des Bundes auszuführen ist.

Von dem Grundsatz des Art. 104a I GG macht das Grundgesetz in den beiden folgenden Absätzen Ausnahmen. Wenn die Länder im Auftrag des Bundes handeln, so trägt dieser die sich daraus ergebenden Kosten gemäß Art. 104a II. Geldleistungsgesetze, die von den Ländern ausgeführt werden, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn die Länder 25 % der Ausgaben oder mehr tragen sollen (Art. 104a III 3 GG). Bestimmt das Gesetz, dass der Bund mehr als 50 % der Kosten trägt, was nach Art. 104a III 1 GG zulässig ist, so wird es im Auftrag des Bundes ausgeführt (Art. 104a III 2 GG).

2. Übersicht über die öffentlichen Abgaben

Art. 104a GG regelt die Ausgabenseite. dem müssen Einnahmen zur Finanzierung der Ausgaben gegenüberstehen. Die wichtigsten Einnahmearten werde ich Ihnen nun vorstellen. Sie lassen sich unter dem Begriff der öffentlichen Abgaben zusammenfassen. Öffentliche Abgaben sind Geldbeträge, die einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, insbesondere dem Bund oder den Ländern, aufgrund von Rechtsnormen des öffentlichen Rechts geschuldet werden. Die öffentlichen Abgaben lassen sich in fünf Gruppen untergliedern: die Steuern, die Beiträge, etwa kommunale Erschließungsbeiträge oder Mitgliedsbeiträge zu einer Industrie- und Handelskammer, die Gebühren, die Sonderabgaben und schließlich die sonstigen nicht-steuerlichen Abgaben, die sich neben den Sonderabgaben als Auffangkategorie etabliert haben. Diese Liste zulässiger öffentlicher Abgaben dient dem Schutz der Bürger vor finanzieller Überlastung. Insbesondere Sonderabgaben und sonstige nicht-steuerliche Abgaben sind, da sie, wie die Steuer, gegenleistungsfrei sind, im Verhältnis zur Steuer die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme.

a) Gebühren

Aus Gründen der Verständlichkeit beginne ich nicht mit dem Wichtigsten und Ertragreichsten, mit den Steuern, sondern mit den Gebühren. Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben werden. Begriffsprägend ist die Verknüpfung der Gebühr mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts. Diese Gegenleistung kann bestehen in einer Amtstätigkeit; dann spricht man von einer Verwaltungsgebühr. Sie kann auch in der Zulassung zur Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage bestehen; dann spricht man von einer Benutzungsgebühr. Ein Beispiel für eine Verwaltungsgebühr ist der Betrag, den man für die Ausfertigung etwa einer Geburtsurkunde oder eines Führungszeugnisses bezahlen muss. Ein Beispiel für eine Benutzungsgebühr ist der Betrag, den man für die Versorgung mit Wasser oder Strom oder ggf. für die Nutzung einer Hochschule zahlen muss. Gebühren sind als öffentliche Abgaben von Entgelten abzugrenzen, die auf Grund privatrechtlicher Verträge erhoben werden.

b) Beiträge

Beiträge sind Geldleistungen, die erhoben werden dafür, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts jemandem die Möglichkeit der Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen einräumt. Wie bei der Gebühr steht der Beitrag in einer Relation zu einer Gegenleistung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts. Anders als bei der Gebühr entsteht der Beitrag aber nicht erst mit der tatsächlichen Inanspruchnahme dieser Gegenleistung, sondern schon damit, dass die Möglichkeit zu ihrer Inanspruchnahme eröffnet wird. Die Verknüpfung

zwischen Leistung und Gegenleistung ist beim Beitrag also gelockert. Ein Beispiel für einen Beitrag ist ein Erschließungsbeitrag, der von Straßenanliegern für die Verbesserung einer Straße erhoben wird. Der Beitrag knüpft daran an, dass die Straße typischerweise von den Anliegern genutzt wird. Seine Höhe richtet sich aber in keiner Weise nach der Häufigkeit oder dem Umfang dieser Nutzung. Ein anderes Beispiel ist eine Kurtaxe, deren Höhe grundsätzlich auch nicht von der Häufigkeit oder der Intensität der Nutzung von Kureinrichtungen abhängt.

c) Die Steuern

Bei den Steuern fehlt eine Verknüpfung der Leistungspflicht mit einer Gegenleistungspflicht des Staates. Dies ist für sie begriffsprägend. Das Wort "Steuern" kommt im Grundgesetz an vielen Stellen vor. Eine Definition findet man dort aber nicht. Eine solche ist in § 3 I AO zu finden, wobei man sich einig ist, dass diese Definition nicht nur im Rahmen der Abgabenordnung, sondern allgemein maßgebend ist, also auch eine zutreffende Umschreibung des grundgesetzlichen Steuerbegriffs darstellt. Danach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Steuerpflicht anknüpft. Durch einen weiteren Halbsatz wird klargestellt, dass die Erzielung von Einkünften Nebenzweck sein kann. Öffentlich-rechtliche Gemeinwesen im Sinne dieser Definition sind alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Gebietskörperschaften sind: dies trifft zu auf den Bund, die Länder und die Gemeinden; kraft besonderer verfassungsrechtlicher Anerkennung steht die Steuerhoheit auch den Kirchen zu. Die Steuer dient der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Sie ist keine Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates. Dies schließt nicht aus, dass der Ertrag bestimmter Steuern zweckgebunden ist, dass z.B. der Ertrag der Kfz-Steuer für Zwecke des Straßenbaus verwendet wird.

d) Sonderabgaben

Am schwersten zu verstehen sind die Sonderabgaben. Es handelt sich bei diesem Abgabentypus um eine Kreation des BVerfG. Mit den Steuern haben die Sonderabgaben gemeinsam, dass ihnen die Verknüpfung mit einer Gegenleistung fehlt. Das unterscheidet sie zugleich von Gebühren und Beiträgen. Im Unterschied zu den Steuern sollen Sonderabgaben aber nicht den allgemeinen Finanzbedarf öffentlich-rechtlicher Gemeinwesen decken, sondern besondere Finanzbedarfe. Sonderabgaben werden von einer bestimmten Gruppe von Bürgern erhoben und einem Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans zugeleitet. Voraussetzung für die Erhebung von Sonderabgaben sind nach der Rechtsprechung des BVerfG die Homogenität der Abgabepflichtigen, die Nähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck und die Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung. Nur wenn diese Voraussetzungen vorliegen, sind Sonderabgaben, die zu den sonstigen öffentlichen Abgaben hinzutreten, zulässig. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, geraten Sonderabgaben in eine Konkurrenz zu sonstigen öffentlichen Abgaben, die sie unzulässig macht. An Sonderabgaben stellt das BVerfG also die drei besonderen Anforderungen der Gruppenhomogenität, der Gruppenverantwortlichkeit und der Gruppennützigkeit. Wie diese Anforderungen begründet werden und wie Sonderabgaben in das System der öffentlichen Abgaben eingefügt werden, möchte ich an zwei neueren Leitentscheidungen des BVerfG verdeutlichen. Dies sind die Entscheidungen zur Unzulässigkeit des sogenannten Kohlepfennigs (E 91, 186) und zur Zulässigkeit des sogenannten Wasserpennings (E 93, 267).