

Leitsätze des 1. Referenten über:

Verschränkungen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Regime im Verwaltungsrecht

I. Einleitende Prämissen der „Verschränkung“ von öffentlichem Recht und Privatrecht innerhalb der Gesamtrechtsordnung

(1) Allen theoretischen Einwänden zum Trotz fußt die deutsche Rechtsordnung auf der Trennbarkeit und positiven Trennung von öffentlichem Recht und Privatrecht, ohne einen strikten Dualismus der Teilrechtsordnungen zu konstituieren. Beide Teilrechtsordnungen sind mit unterschiedlichen Funktionen und Anwendungsmodalitäten gleichrangige Teile der Gesamtrechtsordnung, die sich ergänzen, substituieren und komplettieren.

(2) Als Teilrechtsordnungen sind öffentliches Recht und Privatrecht nicht abgeschlossen und vollständig, sondern der wechselseitigen Ergänzung fähig und bedürftig. Die Teilrechtsordnungen wirken als Verbund additiv, substituierend und komplementär zur Gesamtrechtsordnung zusammen.

(3) Verschränkungen zwischen beiden Teilrechtsordnungen sind keine besonders zu rechtfertigenden Anomalien, sondern verwaltungsrechtliche Normalität. Jede Verschränkung bedarf freilich der funktionalen und teleologischen Einpassung in die andere Teilrechtsordnung.

II. Begriff und Formen der Verschränkung bei der Setzung und Anwendung von Verwaltungsrecht

(4) Verschränkungen sind kein Rechtsbegriff, lassen sich aber als weiter Obergriff für wechselseitige normative Verknüpfungen beider Teilrechtsordnungen insbesondere in Form der Verweisung, der tatbestandlichen Aufnahme, der Analogie und rechtsgrundsätzlicher Anwendung von Rechtssätzen oder -instituten verstehen. Verschränkungen laden zum intradisziplinären Dialog in der Rechtswissenschaft ein.

(5) Verschränkungen können vom Gesetzgeber gesetzt oder erst vom Rechtsanwender vorgenommen werden. Dabei lassen sich typologisch verschiedene Verschränkungsformen und -intensitäten unterscheiden. Verschränkungen müssen die jeweiligen Grund- und Leitprinzipien des betroffenen Verwaltungsrechtsgebiets wahren, so dass die

Verschränkungsdogmatik bereichsspezifisch zu entfalten ist.

III. Das Steuerrecht als Referenzgebiet für wechselseitige Verschränkungen des Verwaltungsrechts mit dem Privatrecht

1. Das Steuerrecht als geborenes Referenzgebiet für Verschränkungen mit dem Privatrecht

(6) Aufgrund der Anknüpfung an privatautonom gestaltete wirtschaftliche Austauschbeziehungen ist das Steuerrecht das geborene Referenzgebiet für Verschränkungen mit dem Privatrecht. Es verfügt über langjährige, auch abschreckende Verschränkungserfahrungen.

2. Das Verwaltungsschuldrecht der Abgabenordnung als traditionsreiches Verschränkungsbeispiel

(7) Das Steuerschuldrecht bestätigt die These gemeinsamer Rechtsinstitute und rechtlicher Formen im privaten und öffentlichen Recht. Es ist auf vermögensbezogene Dauer-Verwaltungsrechtsverhältnisse im Massenfall-Vollzug ausgerichtet und liefert wertvolle Bauelemente für ein noch zu konsolidierendes allgemeines Verwaltungsschuldrecht.

(8) Die Verschränkung mit dem privaten Schuldrecht legt profiskalische Schlagseiten im Steuerschuldrecht, gerade bei Verzinsung und Aufrechnung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis, offen.

3. Verschränkungstypologie von Steuerrecht und Privatrecht

(9) Das Steuerrecht ist – entgegen früherer Fehldeutungen – kein bloßes Folgerecht des Privatrechts. Das Privatrecht ist dem Steuerrecht allenfalls vorherig, aber nicht vorrangig.

(10) Der Steuergesetzgeber kann Steuertatbestände mit dem Privatrecht ganz oder teilweise verschränken, ist aber dazu nicht durch die „Ordnungsstruktur des Zivilrechts“ gezwungen. Nach Reichweite und Grad der Bindung an das Privatrecht lassen sich im Steuerrecht besondere Verschränkungstypen unterscheiden.

4. Privatrechtsbegriffe in Steuertatbeständen

(11) Eine allgemeine Anknüpfung des Steuerrechts an privatrechtliche Verträge besteht nicht. Die Tatbestände der Einzelsteuergesetze variieren vielmehr von einer strikten Privatrechtsakzessorietät über eine durchbrechbare Privatrechtsorientierung bis hin zu einer autonomen Tatbestandsbildung.

(12) Allgemein können positive Verschränkungsnormen zur Verwirklichung bereichsspezifischer Grund- und Leitprinzipien des Verwaltungsrechts durch tatbestandlich konkretisierte Entschränkungsnormen und offene Verschränkungsvorbehalte eingegrenzt werden. Der Steuergesetzgeber setzt bei privatrechtsakzessorischen Grundtatbeständen zur Gewähr der Gleichmäßigkeit der Besteuerung privatrechtsorientierte Ersatztatbestände und privatrechtsüberwindende Ergänzungstatbestände ein.

5. Die „Flucht durch Privatrecht“ und steuerrechtliche Abwehrmuster

(13) Die Gefahr einer „Flucht durch Privatrecht“ hat das gegenleistungsfreie Steuerrecht insoweit internalisiert, als die steuerlastvermeidende Gestaltung durch das Privatrecht entweder direkt bei der Tatbestandsetzung antizipiert wird oder ihr methodische Abwehrinstrumente bei der Steuerrechtsanwendung entgegengesetzt werden.

IV. Methodik von Ver- und Entschränkungen im Verwaltungsrecht

(14) Eine besondere verwaltungsrechtliche Methode zum Umgang mit Verschränkungen ist nicht erforderlich, aber der teleologisch sachgerechte Einsatz von Entschränkungsnormen und Verschränkungsvorbehalten. Entschränkungsnormen enthalten wie das wirtschaftliche Eigentum im Steuerrecht positive Kriterien für eine Abweichung von der Privatrechtslage. Im Falle einer tatbestandlichen Verschränkung folgt das Steuerrecht dem Privatrecht unter dem allgemeinen Vorbehalt, dass im Einzelfall kein Gestaltungsmissbrauch vorliegt.

V. Steuerrecht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen und funktionsadäquater Regulierungsverbund?

(15) Steuerrecht ist zugleich Finanzierungs- und Steuerungsrecht, ohne dass die Steuerungswirkungen genau abschätzbar und der Regulierungserfolg gesichert wären.

(16) Das Steuerrecht kann grundsätzlich alternativ oder ergänzend zum Privatrecht als Regulierungsrecht instrumentalisiert werden. Gegen rechtspolitische Vorschläge zur Begrenzung von Managervergütungen sprechen in Deutschland indes durchgreifende steuersystematische und verfassungsrechtliche Gründe.

(17) Das steuerrechtliche Gemeinnützigkeitsrecht kann als Speicher konditionierter Gemeinwohlverwirklichung und –kontrolle bei der Kodifikation des Privatrechts der Non-Profit-Organisationen fungieren.

VI. Konformitätsvorgaben für Verschränkungen im Verwaltungsrecht

1. Verfassungs(folge)fragen von Verschränkungen

(18) Verschränkungen überwinden nicht die föderale Kompetenzordnung, so dass sich auch der verschränkende Gesetzgeber nur auf die ihm zustehende Bundes- oder Landesgesetzgebungskompetenz stützen darf.

(19) Trotz einer Verschränkung von öffentlichem Recht und Privatrecht muss die Rechtsverhältnis- und Rechtsschutzklarheit gewahrt werden.

(20) Gesetzliche Verschränkungswertungen sind folgerichtig und gleichmäßig umzusetzen. Das führt insbesondere zur Publizierung der Gemeinnützigkeitsfähigkeit und zu einem einheitlichen Indienstnahmeverfahrensrecht für private und öffentlich-rechtliche Arbeitgeber im Rahmen des Lohnsteuerabzugs.

2. Privatrechtsorientierung im offenen Verwaltungsstaat

(21) In einer offenen Verwaltungsrechtsordnung öffnen Verschränkungen mit dem Privatrecht unter weiteren Voraussetzungen die deutsche Verwaltungsrechtsordnung auch für ausländisches Privatrecht. Grenzüberschreitende Verschränkungen sind komplexitätssteigernd und stoßen jedenfalls im Massenvollzug an Grenzen.

VII. Schluss

(22) Eine Verschränkung mag sich rückblickend als Glücksfall für die Gesamtrechtsordnung erweisen, muss aber ab einer bestimmten Reife der Teilrechtsordnungen rechtspolitisch auf ihre Fortsetzung hinterfragt werden. Manche Verschränkungen können sich einschleichen, einschleifen und über Jahrzehnte verfestigen, auch wenn sie rechts- und wirtschaftsordnungspolitisch fragwürdig werden. Der Gesetzgeber sollte darum Verschränkungen beobachten und ggfs. anpassen. Allein die Tradition einer Verschränkung ist gerade bei erheblich veränderten europäischen und internationalen Rahmenbedingungen kein Grund, eine entschränkende Gesetzgebung nicht zu erwägen.