



DEUTSCHES WISSENSCHAFTLICHES INSTITUT  
DER STEUERBERATER E.V.

**Stellungnahme**  
**des**  
**Wissenschaftlichen Arbeitskreises des**  
**DWS-Instituts**  
**zum Vorschlag der Errichtung einer einheitlichen**  
**öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit**

Im politischen Raum<sup>1</sup> existieren Pläne, Fachgerichtsbarkeiten zusammen zu legen<sup>2</sup>, um die Richterinnen und Richter „flexibler“ einsetzen zu können und Haushaltsmittel einzusparen<sup>3</sup>. Unterschiedliche Fachgerichtsbarkeiten seien „anachronistisch“, ein „Luxus“, den sich kein anderes Land leiste<sup>4</sup>.

Dazu nimmt der Wissenschaftliche Arbeitskreis des DWS-Instituts wie folgt Stellung:

1. In Zeiten knapper öffentlicher Mittel ist eine Prüfung, wie sich Arbeitsabläufe vereinfachen und Steuermittel rationeller einsetzen lassen, zweifellos notwendig.
  - a) So sollte ernsthaft geprüft werden, ob es im Bereich der Gerichtsverwaltungen Möglichkeiten gibt, Kosten einzusparen, z. B. indem man kleinere Gerichte in einem Gebäude zusammenfasst und für sie jeweils eine einheitliche Bibliothek, eine einheitliche Personalverwaltung, eine einheitliche Telefonzentrale, einheitliche IT-Einrichtungen usw. schafft.
  - b) Man kann ferner daran denken, kleinere Finanzgerichte benachbarter Bundesländer zu einem Gericht zusammen zu legen, dessen Gerichtsbezirk sich dann über mehrere Bundesländer erstreckt. Dies hätte indes für den rechtsschutzsuchenden Bürger oftmals den Nachteil, weitere Wege zu dem für ihn zuständigen Gericht in Kauf nehmen zu müssen. Das wäre gerade kein Beitrag zur Bürgernähe und Transparenz der Justiz.
  - c) Wenn die Forderung nach Zusammenlegung von Gerichten auf die Notwendigkeit der Rationalisierung der Gerichtsbarkeit gestützt wird, ist zu bedenken, dass Rationalisierungsbedarf erst recht für die Verwaltung und die Politik bestehen dürfte. Deshalb ist zu fragen, ob nicht besser von vornherein kleinere Bundesländer zu einem neuen Bundesland fusionieren sollten. Die Fusion der Gerichte dieser Bundes-

---

<sup>1</sup> Protokollerklärung Nr. 2 der Bundesregierung in der Verhandlung des Vermittlungsausschusses vom 16.12.2003, wiedergegeben in Anlage 2 zum BT-Protokoll vom 19.12.2003; siehe auch Th. de Maizière, DRiZ 2004, 38

<sup>2</sup> dazu Stürer/Hermanns, ZRP 2002, 164

<sup>3</sup> FAZ v. 04.11.2003, S. 4: „Das Rechtssystem vereinfachen“; Die WELT vom 07.11.2003, S. 5: „Ist intensiver Rechtsschutz nötig?“; FAZ vom 13.11.2003: „Gerichtsbarkeiten zusammenfassen“; Stuttgarter Nachrichten vom 15.12.2003, S. 6: „Wir brauchen schnell mehr Arbeitsrichter“; Leipziger Volkszeitung vom 18.02.2004: „Leipzig wieder auf dem Weg zur Hauptstadt des Rechts“

länder wäre dann die natürliche Folge. So könnte man ganze Landesregierungen mit der dazugehörigen Ministerialbürokratie einsparen und die Entscheidungsabläufe im föderalistischen System durchgreifend vereinfachen. Das Thema der Zusammenlegung von Gerichten sollte daher nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit der gebotenen Reform des Föderalismus diskutiert werden.

2. Unabhängig von diesen übergeordneten Aspekten, muss strikt darauf geachtet werden, dass die fachliche Spezialisierung der Gerichtsbarkeiten, wie sie im Grundgesetz normiert ist, unangetastet bleibt.
  - a) Unsere Verfassung verlangt eine starke dritte Gewalt, die in der Lage ist, die Exekutive wirksam zu kontrollieren und den verfassungsrechtlich verbürgten Rechtsschutz des Bürgers auch im tatsächlichen Vollzug zu garantieren. Der Rechtsschutz des Bürgers droht erheblich Schaden zu nehmen, wenn einer hoch differenzierten und fachlich spezialisierten Verwaltung Gerichte gegenüber stehen, deren Richter im Interesse der „Flexibilität“ als Generalisten das Steuerrecht, Sozialrecht und das übrige öffentlichen Recht gleichermaßen verantwortlich handhaben sollen.
  - b) Dies gilt in besonderem Maße für das Steuerrecht. Nicht ohne Grund wird in der Regel in die Finanzgerichtsbarkeit nur berufen, wer bereits zu Beginn seiner beruflichen Laufbahn eine gründliche, praktische und/oder wissenschaftliche Spezialausbildung im Steuerrecht durchlaufen hat. Das Steuerrecht ist heute so kompliziert geworden, dass selbst ausgewiesene Steuerrechtler es nicht mehr vollständig zu überschauen vermögen. Aus diesem Grunde ist gerade auch beim BFH die Spezialisierung der einzelnen Senate auf bestimmte Steuerarten oder bestimmte Einkunftsarten der Einkommensteuer sehr ausgeprägt, um einen effizienten Rechtsschutz zu gewährleisten<sup>5</sup>.

Im Übrigen würde bei einem häufigen Wechsel der zu bearbeitenden Rechtsmaterie durch die unvermeidlichen Einarbeitungsschwierigkeiten so viel richterliche Arbeits-

---

<sup>4</sup> Präsident des BGH Hirsch in der FAZ vom 13.11.2003, S.5

<sup>5</sup> siehe dazu den Geschäftsverteilungsplan des BFH (abrufbar unter [www.bundesfinanzhof.de](http://www.bundesfinanzhof.de)); zu den Besonderheiten der Sozialgerichtsbarkeit siehe Roller, DRiZ 2004, 53

kraft vergeudet, dass schon dadurch der vermeintliche Rationalisierungseffekt aufgewogen werden dürfte.

- c) Würde die Finanzgerichtsbarkeit mit der Sozial- und der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammengelegt, so wäre das Chaos komplett, wenn die flexibel versetzbaren Richter etwa morgens Baurecht betreiben, mittags einen Rentenbescheid kontrollieren und nachmittags Fragen der Konzernbesteuerung behandeln müssten. Es wäre daher unvermeidbar, innerhalb der dann einheitlichen öffentlichen Gerichtsbarkeit Fachspruchkörper für Steuer- und Zollrecht zu bilden. In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass die Finanzgerichtsbarkeit bisher zweistufig ausgebildet ist. Bei einer Zusammenlegung mit Fachgerichtsbarkeiten müssten also zusätzliche Kammern für Steuer- und Zollrecht als Eingangsinstanz geschaffen werden. Es ist nicht ersichtlich, woher die dafür notwendigen zusätzlichen Haushaltsmittel für diese neuen Richterstellen kommen sollen und wie der erforderliche steuerrechtlich qualifizierte richterliche Nachwuchs gewonnen werden kann.
- d) Wenn das mit einer Zusammenlegung verfolgte Ziel des „flexiblen“ Personaleinsatzes erreicht werden soll, müssten die für Steuer- und Zollrecht spezialisierten Spruchkörper auch mit anderen - ihrer Ausbildung nach fachfremden - Richtern besetzt werden. Flexibler Einsatz der richterlichen Arbeitskraft einerseits und vertiefte richterliche Berufserfahrung auf bestimmten Rechtsgebieten andererseits sind gegensätzliche Ziele, die nicht zugleich erreichbar sind. Wenn die Politik das Schwergewicht ihrer Bemühungen auf die „Flexibilisierung“ der richterlichen Tätigkeit legt, dann nimmt sie - auch wenn sie dies nicht offen artikuliert - den Abbau richterlicher Sachkunde billigend in Kauf. Die Richter eines einheitlichen „Gesamtgerichts“ müssten des öfteren zwischen den verschiedenen Teilrechtsordnungen wechseln. Dann hätten sie keine Chance mehr, so tief in die Rechtsmaterie einzudringen und Berufserfahrung zu erwerben, dass sie der Verwaltung, die sie kontrollieren sollen, fachlich ebenbürtig gegenüber stehen. Der Bürger, der gegenüber einer hoch kompetenten Verwaltung Rechtsschutz bei den Gerichten sucht, müsste seinen Fall in die Hand von Richtern legen, die mit einiger Wahrscheinlichkeit fachfremd sind und im Drang des Alltags über eine oberflächliche Plausibilitätsprüfung nicht hinausgelangen. Der gemäß Art. 19 Abs. 4 GG von Verfassungs wegen gewährleistete effektive Rechtsschutz drohte ausgehöhlt zu werden.

3. Die internationale Erfahrungen beweisen zudem, dass auch Staaten mit nicht ausdifferenzierten Gerichtsbarkeiten Sonderspruchkörper für Steuerrecht entwickeln. Im Ausland wird die deutsche Finanzgerichtsbarkeit als Vorbild angesehen. Deutschland wird um seinen effektiven Rechtsschutz beneidet, der auch - und gerade im Steuerrecht - einen erheblichen Standortvorteil für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutet. Die Zusammenlegung der Steuergerichte mit den allgemeinen Verwaltungs- und den Sozialgerichten würde einem internationalen Trend zur Spezialisierung in der Justiz zuwiderlaufen. Da eine Spezialisierung unvermeidlich ist, wie die ausländischen Beispiele belegen, würden nach einer Übergangszeit der allgemeinen Verunsicherung an die Stelle der Finanzgerichte spezielle Kammern und Senate innerhalb der allgemeinen öffentlichen Gerichtsbarkeit treten. Wer dies propagiert, trägt die Beweislast dafür, dass eine Verbesserung und kein Abbau des Rechtsschutzes erreicht würde.

Berlin, März 2004

Prof. Dr. Mössner (Vorsitzender)

Prof. Dr. Flämig

Dr. Grürmann

Prof. Dr. Pezzer

Prof. Dr. Scheffler