

SEBASTIAN MÜLLER-FRANKEN

Maßvolles Verwalten

Jus Publicum

105

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 105



Sebastian Müller-Franken

Maßvolles Verwalten

Effiziente Verwaltung im System
exekutiver Handlungsmaßstäbe
am Beispiel des maßvollen Gesetzesvollzugs
im Steuerrecht

Mohr Siebeck

Sebastian Müller-Franken, geboren 1963; 1996 Promotion; 2002 Habilitation an der Universität Passau; seither dort Oberassistent und Privatdozent.

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft.

ISBN 3-16-148280-8

978-3-16-157978-3 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004 Mohr Siebeck Tübingen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Claudia Wild in Stuttgart aus der Garamond-Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Meiner Frau

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Passau im Wintersemester 2002/2003 als Habilitationsschrift angenommen. Die Ausarbeitung wurde im Juni 2002 abgeschlossen; spätere Veröffentlichungen und Neuauflagen konnten nur noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Mein tiefer Dank gilt meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Hartmut Söhn. Ich danke ihm für die vielfältigen Anregungen und die reiche Förderung, die ich von ihm erfahren durfte, sowie den Freiraum, den er mir bei der Abfassung dieser Untersuchung und während meiner Assistentenzeit an seinem Lehrstuhl gewährt hat. Herrn Professor Dr. Herbert Bethge danke ich vielmals für die Erstellung des Zweitberichts sowie die Anregungen, die er mir für die Drucklegung gegeben hat.

Der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft danke ich für Zuschüsse zu den Druckkosten.

Passau, im Januar 2004

Sebastian Müller-Franken

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	V
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungen	XXXI

Einleitung

A. Gegenwärtige Forderungen an das Allgemeine Verwaltungsrecht	1
B. Steuerrecht als Referenzgebiet der Entwicklung einer Maß- stablehre, die den Maßstab der Effizienz in ein System exekutiver Handlungsmaßstäbe einbindet	4
C. Rechtfertigung und Ziel der Untersuchung	10
D. Gang der Untersuchung	11

Allgemeiner Teil Ziele und Maßstäbe

1. <i>Abschnitt: Ziele</i>	19
1. Unterabschnitt: Verwirklichung des Rechts als Ziel des Verfahrens: Steuerrecht als vollzugsbedürftiges Verwaltungsrecht – Ausgangs- punkt	19
2. Unterabschnitt: Akzeptanz	20
A. Die Forderung nach einem Verfahrensziel Akzeptanz im Allgemeinen Verwaltungsrecht	20
B. Übertragung auf das Steuerrecht	21
C. Normative Begründung eines Akzeptanzgebots	22
3. Unterabschnitt: Rechtsfrieden	34
4. Unterabschnitt: Möglichst großer fiskalischer Ertrag?	35
A. Fragestellung	35
B. Maßgeblichkeit der Vorgaben des Rechts	36
5. Unterabschnitt: Verhältnis der Ziele zueinander – Systematisierung	38
A. Zur Methode der Konfliktlösung	38
B. Verwirklichung des Rechts und Akzeptanz	39
C. Verwirklichung des Rechts und Rechtsfrieden	42

6. Unterabschnitt: Ergebnisse	44
2. Abschnitt: Maßstäbe	46
1. Unterabschnitt: Gesetzmäßigkeit	46
A. Grundsätzliches	46
B. Gehalt des Gesetzmäßigkeitsgebots bei der Rechtsanwendung	47
C. Das Verhältnis der Verwaltung zum Gesetz	51
D. Die Bedeutung der Gesetzesbindung in der gesetzes- akzessorischen Verwaltung	55
E. Zwischenergebnis	64
2. Unterabschnitt: Gleichmäßigkeit	65
A. Grundsätzliches	65
B. Die Verwiesenheit der Rechtsanwendungsgleichheit auf einen Maßstab	67
C. Gehalt der Rechtsanwendungsgleichheit	68
D. Zwischenergebnis	68
3. Unterabschnitt: Effizienz	69
A. Problemstellung	69
B. Formelle Effizienz	74
C. Materielle Effizienz	78
4. Unterabschnitt: Wahrung der Rechte des Bürgers	87
5. Unterabschnitt: Verhältnis der Maßstäbe zueinander. Das System exekutiver Handlungsmaßstäbe	89
A. Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit	90
B. Gesetzmäßigkeit und Effizienz	100
C. Gleichmäßigkeit und Effizienz	108
D. Gesetzmäßigkeit und Wahrung der Rechte des Bürgers	109
E. Ergebnis und Begriff des maßvollen Verwaltens	112
6. Unterabschnitt: Senkung normativer Anforderungen als Reaktion des Rechts auf die Wirklichkeit?	113
A. Problemstellung	113
B. „Staatsnotstand“	114
C. Notwendigkeiten des Gesamtvollzugs	117
D. Sein und Sollen	119
E. Ergebnis und praktische Folgen für die Verwaltung: Interpretation des geltenden Rechts im Lichte der Realien des Vollzugs – Suche nach „Flexibilitätsreserven“ („Elastizitäts- reserven“)	131

Besonderer Teil
Methoden maßvollen Verwaltens

<i>1. Kapitel: Maßvolles Verwalten im Einzelfall: Konsensuales Verwaltungshandeln im Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren</i>	135
<i>1. Abschnitt: Problemstellung</i>	136
A. Neuere Entwicklungen im steuerlichen Verwaltungsverfahren	136
B. Maßstäbe für die Wahl der Handlungsform	137
C. Gang der Untersuchung	138
<i>2. Abschnitt: Sozialwissenschaftliche Steuerungsdiskussion; praktische Bedürfnisse</i>	140
1. Unterabschnitt: Konsensuales Entscheiden – eine (notwendige) Therapie einer „Steuerungsschwäche“ des (Steuer-)Rechts?	140
A. Steuerungskrise des Rechts als Thema der Diskussion über eine Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – der methodische Ausgangspunkt	140
B. Vorschläge zur Therapie der Steuerungsschwäche des Rechts: konsensuales Verwaltungsrecht und rechtlich kontrollierte Selbstregulierung	141
C. Steuerrecht als Recht zur „Steuerung gesellschaftlicher Systeme“	142
D. Ergebnis	147
2. Unterabschnitt: Praktische Bedürfnisse von Verwaltung und Bürger	148
A. Die These vom Bestehen eines Bedürfnisses nach Planungs- sicherheit durch Verständigungen	148
B. Das Verhältnis der Dogmatik des Verwaltungsrechts zur Verwaltungswirklichkeit	148
<i>3. Abschnitt: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen</i>	151
1. Unterabschnitt: Das Staat-Bürger-Verhältnis	151
A. Gleichordnung von Bürger und Staat (J. Martens)	151
B. Konsensuales Entscheiden als der dem Verwaltungsrechts- verhältnis strukturaäquate Entscheidungsmodus (Häberle)	153
C. Ausübung und Legitimation von Herrschaft im freiheitlichen Staat	154
D. Verantwortlichkeitsstrukturen des Steuerverfahrens	161
2. Unterabschnitt: Rechtsstaatliche und grundrechtliche Vorgaben	174
A. Die These von der rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Überlegenheit konsensualen Entscheidens gegenüber ein- seitigem Entscheiden im Verwaltungsverfahren	174
B. Abhängigkeit des verwaltungsverfahrensrechtlichen Grund- rechtsschutzes von der Handlungsform?	175

4. Abschnitt: Vereinbarkeit konsensualer Entscheidungsformen im Steuerfestsetzungsverfahren mit dem Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	186
1. Unterabschnitt: Die Bedeutung der Regelungsmaterie für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit konsensualen Verwaltungshandelns als Vorfrage	186
A. Trennbarkeit von (Handlungs-)Form und Inhalt?	186
B. Wechselbezüglichkeit von Form und Inhalt	187
2. Unterabschnitt: Vereinbarkeit konsensualen Handelns im Steuerfestsetzungsverfahren mit dem Grundsatz des Vorranges des Gesetzes. Normative Einzelaussagen	189
A. Die tatsächliche Verständigung in der Handlungsformenlehre	190
B. Normative Zulassung der Handlungsform	194
C. Normative Aussagen gegen verbindliche Vorfestlegungen	199
D. Ergebnis	211
3. Unterabschnitt: Vereinbarkeit der Verwendung konsensualer Handlungsformen im Festsetzungsverfahren mit dem Vorbehalt des Gesetzes	211
A. Aussagen des Vorbehaltes des Gesetzes zur Verwendung der Handlungsform des Vertrages im Steuerfestsetzungsverfahren	211
B. Ergebnis	223
4. Unterabschnitt: Das Gebot der Adäquanz von Entscheidungsmodus und Verfahrensziel	223
A. Ausgangspunkt und Überblick	223
B. Konsensuale Vorfestlegungen im steuerlichen Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren und Adäquanzgebot	225
C. Ergebnis	234
D. Lösungsvorschlag: nicht vertraglich bindende Vorfestlegungen, sondern „mitwirkungsoffenes Verwalten“	236
2. Kapitel: Maßvolles Verwalten in der Breite	237
1. Abschnitt: Überblick über die Methoden	238
2. Abschnitt: Typisierung	239
1. Unterabschnitt: Allgemeines und Problemstellung	239
2. Unterabschnitt: Materielle Typisierung	241
A. Materielle Typisierung als gesetzeswidrig vereinfachender Vollzug	241
B. Materielle Typisierung als das Ergebnis der Auslegung einfachrechtlicher Normen	247

3. Unterabschnitt: Formelle Typisierung	268
A. Standort im Prozeß der Rechtsanwendung; Verhältnis zur „tatsächlichen Vermutung“; Problempräzisierung	269
B. Das Beweismaß im Steuerverfahren	277
C. Konsequenzen für das Handeln der Verwaltung	328
3. Abschnitt: <i>Reduktion der Kontrolle von Steuererklärungen auf deren äußere Ordnungsgemäßheit, Vollständigkeit, Schlüssigkeit und Plausibilität</i>	336
A. Ausgangspunkt	336
B. Stellungnahme	339
C. Ergebnis	345
4. Abschnitt: <i>Orientierung des Ermittlungsaufwands an zu erwartenden steuerlichen Ertrag; Größenklasseneinteilung</i>	346
A. Ausgangspunkt	346
B. Die einzelnen Maßstäbe rechtmäßiger Ermessensausübung	349
C. Ergebnis	356
3. Kapitel: <i>Steuerung des Handelns der Steuerverwaltung durch Verwaltungsvorschriften</i>	357
1. Abschnitt: <i>Problemstellung</i>	358
A. Funktionale Typologie von Verwaltungsvorschriften	358
B. Das Problem: die Bindungswirkung	359
C. Notwendigkeit der Differenzierung	360
2. Abschnitt: <i>Überblick über den Meinungsstand</i>	364
1. Unterabschnitt: Die sog. Selbstbindungslehre als Grundlage der Diskussion	364
A. Lehre von der Bindung kraft vorgängigen Verwaltungshandelns i. V.m. Art. 3 Abs. 1 GG	364
B. Schwächen der Selbstbindungslehre	365
2. Unterabschnitt: Neuere Entwicklungen in der Lehre von den Verwaltungsvorschriften	367
A. Unmittelbare Außenverbindlichkeit für Gerichte und Bürger auf Grund eines Normsetzungsrechts der Exekutive	367
B. Einwände	372
3. Unterabschnitt: Normative Ermächtigungslehre: Respekt der Gerichte gegenüber den der Verwaltung normativ zugewiesenen Kompetenzen zur Letztentscheidung	393

A. Der Ausgangspunkt: Zulässigkeit normativ eröffneter Entscheidungsprärogativen der Exekutive	393
B. Normative Ermächtigung zur Standardisierung	395
C. Zwischenergebnis und Gang der weiteren Untersuchung	404
3. Abschnitt: Normative Ermächtigungen zur Standardisierung auf der Ebene der Rechtsfolgen. Ermessensrichtlinien	405
4. Abschnitt: Normative Ermächtigungen zur Standardisierung auf der Ebene des Tatbestandes. Richtlinien zu Beurteilungsspielräumen	408
1. Unterabschnitt: Besteht eine generelle Letztentscheidungs- kompetenz der Exekutive?	408
A. Lehre vom Bestehen einer generellen Letztentscheidungs- kompetenz der Exekutive bei „offenen Normen“	408
B. Einwände	410
C. Konsequenz: Notwendigkeit besonderer normativer Ermächti- gungen	420
2. Unterabschnitt: Auftreten der im Allgemeinen Verwaltungsrecht anerkannten normativen Ermächtigungen der Verwaltung im Steuerrecht	423
A. Überblick über denkbare Gründe normativer Ermächtigungen	423
B. Die einzelnen Fälle	425
3. Unterabschnitt: Speziell auf das Steuerrecht bezogene Begrün- dungen einer normativen Ermächtigung der Verwaltung	438
A. Verwaltungsvorschriften zur Sachverhaltsermittlung sowie zur Konkretisierung steuerrechtlicher Typusbegriffe	438
B. „Rechtsanwendungsgleichheit“ – Legitimation einer exekutiven Kompetenz zur Normkonkretisierung der Finanzverwaltung?	442
C. Effizienz in der Massenverkehrsverwaltung?	457
D. Überzeugungskraft des Arguments der „Unpraktikabilität“ und „mangelnden Gleichheit“ im Falle fehlender Bindung?	457
E. Exkurs: Normative Ermächtigungen de lege ferenda?	461
F. Ergebnis	462
4. Unterabschnitt: Übergangsrichtlinien	462
A. Problemstellung	462
B. Die richterliche Korrektur einer Verwaltungsvorschrift als ein Problem der „Billigkeit“ im Sinne des Grundkonflikts zwischen Gesetzes- und Einzelfallgerechtigkeit	465
C. Methoden zur Konkretisierung des Begriffs der „Billigkeit“ ...	466
D. Ergebnis	477

Zusammenfassende Thesen	478
A. Allgemeiner Teil: Ziele und Maßstäbe	478
B. Besonderer Teil: Methoden maßvollen Verwaltens	486
Ausblick	499
Literaturverzeichnis	501
Sachregister	569

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	V
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungen	XXXI

Einleitung

A. Gegenwärtige Forderungen an das Allgemeine Verwaltungsrecht	1
B. Steuerrecht als Referenzgebiet der Entwicklung einer Maßstabellehre, die den Maßstab der Effizienz in ein System exekutiver Handlungsmaßstäbe einbindet	4
I. Methoden effizienten Verwaltens in der Steuerverwaltung	5
II. Dialog des Steuerrechts mit dem Allgemeinen Verwaltungsrecht	6
C. Rechtfertigung und Ziel der Untersuchung	10
D. Gang der Untersuchung	11

Allgemeiner Teil Ziele und Maßstäbe

1. <i>Abschnitt: Ziele</i>	19
1. Unterabschnitt: Verwirklichung des Rechts als Ziel des Verfahrens: Steuerrecht als vollzugsbedürftiges Verwaltungsrecht – Ausgangspunkt	19
2. Unterabschnitt: Akzeptanz	20
A. Die Forderung nach einem Verfahrensziel Akzeptanz im Allgemeinen Verwaltungsrecht	20
B. Übertragung auf das Steuerrecht	21
I. Neuere Strömungen in der Wissenschaft	21
II. Fragestellung	22
C. Normative Begründung eines Akzeptanzgebots	22
I. Nicht: Topos des „kooperativen Staates“	22
II. Begründung aus dem Gesichtspunkt der „Legitimation der Entscheidung“?	23

1. Ausgangspunkt	23
a) Mehrdeutigkeit des Begriffs „Legitimation“	23
b) Gebot demokratischer Legitimation als Modus normativer Legitimation der Besteuerung	24
2. Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen – Ausdruck demokratischer Legitimation?	25
a) Die Position der Befürworter	25
b) Das demokratische Legitimation vermittelnde Subjekt: das Volk (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG)	25
aa) Grundsätzliches	25
bb) Akzeptanz des einzelnen als Ausdruck direkter Demokratie?	27
cc) Akzeptanz des einzelnen als Ausdruck „responsiver Demokratie“	27
dd) Akzeptanz: Zugehörigkeit nicht zur normativen, sondern – allenfalls – ideellen Schicht des demo- kratischen Prinzips	29
3. Kompensatorisch wirkende grundrechtliche Legitimation? . . .	29
4. Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers für die Zulassung weiterer Legitimationsmodi	31
III. Akzeptanz: eine Verfassungserwartung	32
1. Angewiesenheit des Staates auf die Akzeptanz seiner Bürger	32
2. Normative Bedeutung: Rechtspflicht staatlicher Organe, auf Akzeptanz hinzuwirken	33
3. Unterabschnitt: Rechtsfrieden	34
4. Unterabschnitt: Möglichst großer fiskalischer Ertrag?	35
A. Fragestellung	35
B. Maßgeblichkeit der Vorgaben des Rechts	36
5. Unterabschnitt: Verhältnis der Ziele zueinander – Systematisierung	38
A. Zur Methode der Konfliktlösung	38
B. Verwirklichung des Rechts und Akzeptanz	39
I. Individuelle Akzeptanz als Rechtmäßigkeitsmaßstab?	39
II. Praktische Konkordanz, idealiter mittels tatsächlicher Verständigung, oder Vorrang der Rechtmäßigkeit?	41
III. Vielmehr: praktische Umsetzung durch Förderung von Akzeptanz im Verfahren	41
C. Verwirklichung des Rechts und Rechtsfrieden	42
6. Unterabschnitt: Ergebnisse	44
2. <i>Abschnitt: Maßstäbe</i>	46
1. Unterabschnitt: Gesetzmäßigkeit	46
A. Grundsätzliches	46
B. Gehalt des Gesetzmäßigkeitsgebots bei der Rechtsanwendung	47

I. Grundsatzkritik am sog. „Subsumtionsideal“	47
1. Die Finanzverwaltung als eine „allenfalls gesetz-	
dirigierte Verwaltung“	47
2. „Prozedurale Rationalität“	49
II. Gang der weiteren Untersuchung	51
C. Das Verhältnis der Verwaltung zum Gesetz	51
I. Grundsätzliches	51
1. Unterschiedliche Funktionen des Gesetzes für die	
Verwaltung	51
2. Unterschiedliche Dichtegrade der Bindung	52
II. Das Verhältnis der Finanzverwaltung zur Steuerrechtsnorm	54
D. Die Bedeutung der Gesetzesbindung in der gesetz-	
akzessorischen Verwaltung	55
I. Die „einzig richtige Entscheidung“: nicht objektiv	
vorgegeben	55
II. Die „einzig richtige Entscheidung“: subjektiv aufgegeben	
– Leitidee der Richtigkeit	57
1. Grundsätzliches	57
2. Die Lage im Steuerrecht	59
III. Konsequenzen	60
1. Materielle Richtigkeit als verfahrensexterner Maßstab	61
2. Das gesetzliche Axiom der materiellen Wahrheit auf	
der Ebene des Tatsächlichen	62
E. Zwischenergebnis	64
2. Unterabschnitt: Gleichmäßigkeit	65
A. Grundsätzliches	65
B. Die Verwiesenheit der Rechtsanwendungsgleichheit auf einen	
Maßstab	67
C. Gehalt der Rechtsanwendungsgleichheit	68
D. Zwischenergebnis	68
3. Unterabschnitt: Effizienz	69
A. Problemstellung	69
I. Ressourcenschonung: der Handlungsmaßstab maßvollen	
Verwaltens	69
II. Begriffliches und Abgrenzungen	70
III. Gang der Untersuchung	74
B. Formelle Effizienz	74
I. Normative Grundlagen	74
II. Folgen für das Verwaltungshandeln	76
C. Materielle Effizienz	78
I. Normative Grundlagen	78
1. Zur Notwendigkeit eines wohlfahrtsökonomischen	
Effizienzbegriffs zur Bestimmung der haushaltsrechtlichen	
Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 1 GG)	78

2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Ausgangspunkt	79
3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausdruck eines allgemeinen Prinzips des Folgedenkens	80
a) Prinzip des Rechtsstaats, der Republik, der Freiheit und der Nachhaltigkeit	80
b) Keine Entgrenzung des Rechts durch Beschränkung des Gebots der Angemessenheit auf schützenswerte Güter	85
II. Zwischenergebnis	87
4. Unterabschnitt: Wahrung der Rechte des Bürgers	87
5. Unterabschnitt: Verhältnis der Maßstäbe zueinander. Das System exekutiver Handlungsmaßstäbe	89
A. Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit	90
I. Problemstellung und Abgrenzung	90
1. Problemstellung	90
2. Abgrenzung	90
a) Anspruch auf faktische Gleichbehandlung; keine Pflicht der Verwaltung auf Fortsetzung einer rechtswidrigen Praxis	90
b) Verfehlen der gesetzlich verbürgten Gleichheit im Einzelfall (§§ 163, 227 AO)	94
II. Gleichmäßigkeit der Besteuerung als das Gesetz über- spielende „generelle“ („nivellierende“) Gleichheit	96
1. Die Position der Befürworter	96
2. Stellungnahme	97
a) Angelegtsein einer Kollision der Maßstäbe Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit in deren Gegenüberstellung in § 85 AO? Der eigene Gehalt des Gleichmäßigkeitsgebots für die gesetzesvollziehende Verwaltung	97
b) Andere Gründe für eine „generelle“, gesetzesunabhängige Gleichmäßigkeit?	99
III. Zwischenergebnis	100
B. Gesetzmäßigkeit und Effizienz	100
I. Gesetzmäßigkeit und formelle Effizienz	101
II. Gesetzmäßigkeit und materielle Effizienz	103
1. Wirtschaftlichkeit im Sinne materieller Effizienz als integrierter Bestandteil der Gesetzmäßigkeit – Vermeid- barkeit einer Kollision?	103
2. Methode und Kompetenz der erforderlichen Zuordnung	104
3. Entfaltung innerhalb des Gesetzes	107
C. Gleichmäßigkeit und Effizienz	108
D. Gesetzmäßigkeit und Wahrung der Rechte des Bürgers	109
E. Ergebnis und Begriff des maßvollen Verwaltens	112
6. Unterabschnitt: Senkung normativer Anforderungen als Reaktion des Rechts auf die Wirklichkeit?	113
A. Problemstellung	113

I. Ausgangspunkt	113
II. „Brauchbare Illegalität“? – Irrelevanz systemtheoretischer Erklärungsmodelle	113
III. Lösungen innerhalb des normativen Systems	114
B. „Staatsnotstand“	114
I. Lockerung normativer Standards zur Abwendung eines „Staatsnotstandes“	114
II. Die Aussagen der Verfassung zum Staatsnotstand	115
C. Notwendigkeiten des Gesamtvollzugs	117
I. Die Ansätze: Angelegtsein von Normen auf Vollzug, praktische Konkordanz von Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit, normimmanente Senkung rechtlicher Differenzierungen	117
II. Fragestellung und Gang der weiteren Darstellung	119
D. Sein und Sollen	119
I. Grundsätzliches	119
II. Zur Auflösung des Dilemmas in der Steuerverwaltung	122
1. Zurücknahme normativer Aussagen ohne Änderung des Normtextes?	123
2. Wertigkeit der betroffenen Güter	124
3. Strukturen des steuerrechtlichen Sachbereichs und Verfassungsprinzipien, die dort maßgebend sind	125
4. Verstoß gegen das Gebot der Rationalität staatlichen Handelns?	129
E. Ergebnis und praktische Folgen für die Verwaltung: Interpretation des geltenden Rechts im Lichte der Realien des Vollzugs – Suche nach „Flexibilitätsreserven“ („Elastizitätsreserven“)	131

Besonderer Teil

Methoden maßvollen Verwaltens

1. Kapitel: Maßvolles Verwalten im Einzelfall: Konsensuales Verwaltungshandeln im Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren . . .	135
1. Abschnitt: Problemstellung	136
A. Neuere Entwicklungen im steuerlichen Verwaltungsverfahren	136
B. Maßstäbe für die Wahl der Handlungsform	137
C. Gang der Untersuchung	138

2. Abschnitt: Sozialwissenschaftliche Steuerungsdiskussion; praktische Bedürfnisse	140
1. Unterabschnitt: Konsensuales Entscheiden – eine (notwendige) Therapie einer „Steuerungsschwäche“ des (Steuer-)Rechts?	140
A. Steuerungskrise des Rechts als Thema der Diskussion über eine Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – der methodische Ausgangspunkt	140
B. Vorschläge zur Therapie der Steuerungsschwäche des Rechts: konsensuales Verwaltungsrecht und rechtlich kontrollierte Selbstregulierung	141
I. Umweltrecht als Referenzgebiet	141
II. Übertragung auf das Steuerrecht	142
C. Steuerrecht als Recht zur „Steuerung gesellschaftlicher Systeme“	142
I. Offenheit für sozialwissenschaftliche Erkenntnisse	142
II. Lastenausteilungsnormen	143
III. Lenkungsnormen	146
D. Ergebnis	147
2. Unterabschnitt: Praktische Bedürfnisse von Verwaltung und Bürger	148
A. Die These vom Bestehen eines Bedürfnisses nach Planungssicherheit durch Verständigungen	148
B. Das Verhältnis der Dogmatik des Verwaltungsrechts zur Verwaltungswirklichkeit	148
3. Abschnitt: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen	151
1. Unterabschnitt: Das Staat-Bürger-Verhältnis	151
A. Gleichordnung von Bürger und Staat (J. Martens)	151
B. Konsensuales Entscheiden als der dem Verwaltungsrechtsverhältnis strukturaäquater Entscheidungsmodus (Häberle) ...	153
C. Ausübung und Legitimation von Herrschaft im freiheitlichen Staat	154
I. Grundsätzliches	154
II. Keine Notwendigkeit konsensualen Entscheidens im Verwaltungsrechtsverhältnis	158
III. Besonderheiten des Steuerrechtsverhältnisses, die sich aus seinem Charakter als Schuldverhältnis ergeben?	160
IV. Zwischenergebnis	161
D. Verantwortlichkeitsstrukturen des Steuerverfahrens	161
I. „Verantwortungsgemeinschaft“ von Staat und Bürger	161
II. Begriffliches und Problemstellung	162
III. Ableitung von Rechtsfolgen aus dem Gedanken der Verantwortung?	165

IV. Zuordnung einer sachverhaltsbezogenen Kompetenz an den Bürger im Besteuerungsverfahren	166
1. Aus der Abgabenordnung?	166
2. Aus dem Gesichtspunkt der „Bürgerverantwortung“	167
V. Verantwortungsadressat	169
VI. Zwischenergebnis	172
2. Unterabschnitt: Rechtsstaatliche und grundrechtliche Vorgaben	174
A. Die These von der rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Überlegenheit konsensualen Entscheidens gegenüber ein- seitigem Entscheiden im Verwaltungsverfahren	174
B. Abhängigkeit des verwaltungsverfahrenrechtlichen Grund- rechtsschutzes von der Handlungsform?	175
I. Verwaltungsverfahren: Gesprächsmöglichkeit und Forum des Informationsaustausches	175
II. Normative Ausgestaltung	177
1. Die Stellung des Bürgers im Verfahren als die eines Beteiligten	177
2. Rechte und Pflichten des Bürgers zur Mitwirkung	178
3. Pflichten der Behörde zur Beratung, Anhörung, Begründung u. a.	179
III. Verwirklichung grundrechtlicher Selbstbestimmung in der Mitentscheidung des Bürgers?	181
1. Ausgangspunkt	181
2. Grundrechtliche Freiheit	182
3. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	184
IV. Zwischenergebnis	185
4. Abschnitt: Vereinbarkeit konsensualer Entscheidungsformen im Steuerfestsetzungsverfahren mit dem Gebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	186
1. Unterabschnitt: Die Bedeutung der Regelungsmaterie für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit konsensualen Verwaltungs- handelns als Vorfrage	186
A. Trennbarkeit von (Handlungs-)Form und Inhalt?	186
B. Wechselbezüglichkeit von Form und Inhalt	187
2. Unterabschnitt: Vereinbarkeit konsensualen Handelns im Steuer- festsetzungsverfahren mit dem Grundsatz des Vorranges des Gesetzes. Normative Einzelaussagen	189
A. Die tatsächliche Verständigung in der Handlungsformenlehre	190
I. Notwendigkeit einer Zuordnung	190
II. Zuordnung	192

B. Normative Zulassung der Handlungsform	194
I. Zulassung von Verträgen für das gesamte Besteuerungs- verfahren durch § 78 Nr. 3 AO?	195
1. Gewollter Gleichlauf von AO und VwVfG?	195
2. Überflüssigkeit des § 78 Nr. 3 AO?	197
II. Antizipation der Möglichkeiten im Finanzgerichtsprozeß durch das Verwaltungsverfahren?	198
III. Zwischenergebnis	199
C. Normative Aussagen gegen verbindliche Vorfestlegungen	199
I. Handlungsformverbot kraft § 2 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG?	200
II. Einzelaussagen und Systematik der AO	201
1. Verstoß gegen den Grundsatz der verfahrensrechtlichen Einheit des Festsetzungsverfahrens, §§ 157 Abs. 2, 179 Abs. 1 AO?	201
2. Festsetzung der Steuer durch Steuerbescheid, § 155 Abs. 1 Satz 1 AO	202
3. Normative Festlegung des zeitlichen Eintritts der Bindung	206
4. Die Bedeutung des Untersuchungsgrundsatzes, § 88 AO	207
5. Die Schätzungsregelung, § 162 AO	208
6. Berücksichtigung von Planungsinteressen des Steuer- pflichtigen im geltenden Recht	210
D. Ergebnis	211
3. Unterabschnitt: Vereinbarkeit der Verwendung konsensualer Handlungsformen im Festsetzungsverfahren mit dem Vorbehalt des Gesetzes	211
A. Aussagen des Vorbehaltes des Gesetzes zur Verwendung der Handlungsform des Vertrages im Steuerfestsetzungsverfahren	211
I. Der Vorbehalt des Gesetzes – Grundsätzliches	211
II. Grundrechtliche Gesichtspunkte	214
1. Kein Grundrechtseingriff wegen Grundrechtsgebrauchs („Grundrechtsverzichts“)?	214
2. Wesentlichkeit kraft gleichheitssatzrechtlicher Bedeutung	215
3. Zwischenergebnis	217
III. Wesentlichkeit aus demokratisch-rechtsstaatlichen Gründen	218
1. Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrecht	218
2. Wegfall der Rechtsfortbildungs- und Präventivfunktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit	219
3. Gesetzesherrschaft und Verantwortungsklarheit; Wahrung der Steuermoral	220
4. Zwischenergebnis	221
IV. Das Selbstverständnis des Gesetzgebers (funktionelle Richtigkeit)	221
B. Ergebnis	223

4. Unterabschnitt: Das Gebot der Adäquanz von Entscheidungsmodus und Verfahrensziel	223
A. Ausgangspunkt und Überblick	223
B. Konsensuale Vorfestlegungen im steuerlichen Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren und Adäquanzgebot	225
I. Normstrukturen und Rationalitäten konsensualen Verwaltungshandelns	225
1. Normstruktur und Verwaltungsvertrag	225
2. Rationalitäten und Bewegungsgesetze von Verhandlungen	227
II. Verwaltungsvertrag und Strukturen sowie Rationalitäten des steuerrechtlichen Sachbereichs	228
1. Die Struktur der Steuerrechtsnorm	228
2. Strukturen und Rationalitäten des steuerrechtlichen Sachbereichs	229
III. Konsequenzen für die Eignung des Vertrags, sich der gesetzmäßigen Entscheidung anzunähern	231
1. Rationalität von Verhandlungen im Steuerrecht	231
2. Lockerung der Gesetzesbindung	232
3. Anschein der Gesetzeswidrigkeit	233
C. Ergebnis	234
D. Lösungsvorschlag: nicht vertraglich bindende Vorfestlegungen, sondern „mitwirkungsoffenes Verwalten“	236
2. Kapitel: Maßvolles Verwalten in der Breite	237
1. Abschnitt: Überblick über die Methoden	238
2. Abschnitt: Typisierung	239
1. Unterabschnitt: Allgemeines und Problemstellung	239
2. Unterabschnitt: Materielle Typisierung	241
A. Materielle Typisierung als gesetzeswidrig vereinfachender Vollzug	241
I. Ausgangspunkt	241
II. Weitere Rechtfertigungsversuche	242
1. Verfassungsrechtliche Regelung der Kompetenz zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften, Art. 108 Abs. 7 GG	242
2. Die Schätzungsregelung, § 162 AO	243
3. Wirtschaftliche Betrachtungsweise	244
4. „Verfahrensmessen“ der Verwaltung	245
III. Zwischenergebnis	246
B. Materielle Typisierung als das Ergebnis der Auslegung einfachrechtlicher Normen	247
I. Typisierung als Wahrnehmung eines gesetzlich eröffneten „Typisierungsspielraums“ (Osterloh)	247

II. Möglichkeit materieller Typisierung des Rechtsanwenders: ein Problem der Bestimmtheit von Steuergesetzen	248
1. Zur Normbestimmtheit – Allgemeines	248
2. Zur Normbestimmtheit im Steuerrecht	249
III. Fallgruppen	257
1. „Typisches“ im Gesetz	257
2. Sonstige bereits im Normtext auf Typisierung angelegte Rechtsbegriffe	258
3. Untrennbar beruflich und privat veranlaßte Aufwendungen (sog. „untrennbare Mischaufwendungen“)	261
4. Abgrenzung: Kategorisch quantifizierende Norminter- pretation	266
IV. Zwischenergebnis	267
3. Unterabschnitt: Formelle Typisierung	268
A. Standort im Prozeß der Rechtsanwendung; Verhältnis zur „tatsächlichen Vermutung“; Problempräzisierung	269
I. Formelle Typisierung: ein Phänomen der Beweiswürdigung und Beweismaßkonkretisierung	269
1. Dogmatische Verortung	269
2. Erscheinungsformen	270
a) Typisierung von einzelnen Sachverhalten	270
b) Typisierung des Ausgabenabzugs in Form von Pauschalierungen	271
II. Verhältnis zur sog. „tatsächlichen Vermutung“	271
III. Problempräzisierung und Gang der weiteren Darstellung	273
1. Ausgangspunkt	273
2. Verstoß gegen die Amtsermittlungspflicht durch das Unterlassen der Ermittlung von Sachverhalten, die vom Erfahrungssatz abweichen	274
3. Formelle Typisierung und Beweismaß	275
B. Das Beweismaß im Steuerverfahren	277
I. Ausgangspunkt und Überblick über den Meinungsstand	277
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben	279
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	279
a) Vorrang des Gesetzes	279
b) Vorbehalt des Gesetzes	281
c) Einwände gegen Anforderungen an das Beweismaß aus dem Gesetzmäßigkeitsprinzip (Osterloh)	282
aa) Selbständigkeit der normativen Festlegung des Beweismaßes als Rechtsanwendungsnorm gegenüber der materiell-rechtlichen Norm?	283
bb) Möglichkeit von Beweislastentscheidungen?	285
(1) Die Argumente Osterlohs	285
(2) Stellungnahme	287
d) „Ambivalenz des Gesetzmäßigkeitsprinzips“	291

2. Rationalität staatlichen Handelns als Ausdruck des Gebots der Verpflichtung auf das Gemeinwohl; materielle Effizienz und Gleichheitssatz	292
a) Quantitäten	293
b) Grundsachverhalt	293
3. Forderungen materieller Rechtsstaatlichkeit	296
4. Zumutbarkeit	297
5. Zwischenergebnis	301
III. Normative Aussagen des einfachen Rechts	302
1. Überblick	302
2. Die Schätzungsermächtigung, § 162 AO	302
3. Steuerbegriff und Tatbestandsmäßigkeit, §§ Abs. 1, 38 AO	303
4. Normen mit gesenktem Beweismaß	304
a) Glaubhaftmachung	304
b) Vorläufige Festsetzung bei fehlender „Gewißheit“ (§ 165 Abs. 1 Satz 1 AO)	305
5. Das Regelbeweismaß der Überzeugungsgewißheit als Folge eines Gebots „institutioneller Rücksichtnahme“ (Schmidt-Aßmann) zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz	305
a) Das Beweismaß im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	305
b) Das Gebot institutioneller Rücksichtnahme zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz	307
c) Kein Gleichlauf von behördlichem und gerichtlichem Beweismaß wegen Fehlens der Möglichkeit zu einer freien Beweiswürdigung im Verwaltungsverfahren als dessen Voraussetzung?	310
6. Verhältnis von Beweismaß und Mitwirkungspflicht des Steuerpflichtigen	312
a) Überblick über die unterschiedlichen Begründungsansätze	313
b) Der Maßstab: die Ratio von Mitwirkungspflicht und Untersuchungsgrundsatz	315
aa) Das Verhältnis von Amtsermittlungspflicht und Mitwirkungspflicht – Allgemeines	316
bb) Folgen einer Verletzung der Mitwirkungspflicht für die Amtsermittlungspflicht	318
c) Behauptungs- und Beweisführungslast des Steuerpflichtigen?	320
d) Gesenktes Beweismaß unter – direkter oder analoger – Anwendung von § 162 Abs. 2 AO?	322
aa) § 162 AO als Ermächtigung zu einer „Schätzung dem Grunde nach“?	322
bb) Raum für richterliche Rechtsfortbildung?	326
IV. Zwischenergebnis	327

C. Konsequenzen für das Handeln der Verwaltung	328
I. Allgemeines	328
II. Der Einsatz formeller Typisierungen und tatsächlicher Vermutungen bei Einzelsachverhalten	329
III. Formelle Typisierung von Quantitäten (Pauschbeträge) ...	334
3. Abschnitt: Reduktion der Kontrolle von Steuererklärungen auf deren äußere Ordnungsgemäßheit, Vollständigkeit, Schlüssigkeit und Plausibilität	336
A. Ausgangspunkt	336
I. Die Methode	336
II. Problemstellung und Rechtfertigungen	337
B. Stellungnahme	339
I. Überzeugungskraft der unterschiedlichen Argumente	339
II. Notwendigkeit einer „Abstützung“ der Vertrauensgrundlage	342
C. Ergebnis	345
4. Abschnitt: Orientierung des Ermittlungsaufwands am zu erwartenden steuerlichen Ertrag; Größenklasseneinteilung	346
A. Ausgangspunkt	346
I. Die Methode	346
II. Problemstellung und Maßstäbe	347
B. Die einzelnen Maßstäbe rechtmäßiger Ermessensausübung	349
I. Der Zweck der das Ermessen einräumenden Norm	349
II. Übergeordnete verfassungsrechtliche Grenzen	351
1. Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	351
a) Der Einwand des „Zweiklassensteuerrechts“ (Kruse), der Mißachtung der Gleichheit der Steuerpflichtigen zueinander (Tipke) bzw. der materialen Belastungsgleichheit (Söhn)	351
b) Der normative Gehalt des Gleichheitssatzes	352
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (materielle Effizienz)	353
C. Ergebnis	356
3. Kapitel: Steuerung des Handelns der Steuerverwaltung durch Verwaltungsvorschriften	357
1. Abschnitt: Problemstellung	358
A. Funktionale Typologie von Verwaltungsvorschriften	358
B. Das Problem: die Bindungswirkung	359
C. Notwendigkeit der Differenzierung	360
I. Verwaltung („Innenbindung“)	360
II. Gerichte und Bürger („Außenbindung“)	362

2. Abschnitt: Überblick über den Meinungsstand	364
1. Unterabschnitt: Die sog. Selbstbindungslehre als Grundlage der Diskussion	364
A. Lehre von der Bindung kraft vorgängigen Verwaltungshandelns i. V.m. Art. 3 Abs. 1 GG	364
B. Schwächen der Selbstbindungslehre	365
2. Unterabschnitt: Neuere Entwicklungen in der Lehre von den Verwaltungsvorschriften	367
A. Unmittelbare Außenverbindlichkeit für Gerichte und Bürger auf Grund eines Normsetzungsrechts der Exekutive	367
I. Originäre Normsetzungskompetenz der Exekutive im nicht vom Vorbehalt des Gesetzes erfaßten Bereich (<i>Vogel</i> , VVDS _t RL 24 [1966], 125, 162 ff.)	367
II. Weiterführungen in der Literatur	368
III. Normsetzung durch „normkonkretisierende Verwaltungs- vorschriften“	369
B. Einwände	372
I. Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften: eine Konsequenz ihres Rechtsnormcharakters?	372
II. Verfassungsgemäßheit außenwirksamer Rechtsetzung der Exekutive jenseits von Art. 80 GG?	373
1. Originäres Administrativrecht im eigenfunktionellen Bereich?	373
a) Der Geltungsgrund	374
b) Der Konflikt mit Art. 80 GG	377
2. „Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften“ im Steuerrecht?	382
a) Eine hermeneutische Fragestellung?	383
b) Dem Umwelt- und Technikrecht vergleichbare Norm- strukturen im Steuerrecht?	387
c) Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu § 22 Abs. 3 BSHG a.F. auf das Steuerrecht?	389
3. Bindung nur an nicht vom Vorbehalt des Gesetzes erfaßte „unwesentliche Verwaltungsvorschriften“?	390
a) Unwesentlichkeit begünstigender Verwaltungsvorschriften?	390
b) Unwesentlichkeit der Sachverhaltsermittlung?	391
4. Überforderung des Gesetzgebers?	392
3. Unterabschnitt: Normative Ermächtigungslehre: Respekt der Gerichte gegenüber den der Verwaltung normativ zugewiesenen Kompetenzen zur Letztentscheidung	393
A. Der Ausgangspunkt: Zulässigkeit normativ eröffneter Entscheidungsprärogativen der Exekutive	393
B. Normative Ermächtigung zur Standardisierung	395

I. Unterscheidung von Beurteilungsspielraum und Ermessen	395
1. Die Lage im nationalen Verwaltungsrecht	396
2. Pflicht zu einer Neukonzeption der Ermessenslehre kraft Gemeinschaftsrechts?	397
II. Beurteilungsermächtigungen als Standardisierungs- ermächtigung: normative Ermächtigungslehre als Ausgangspunkt	399
III. Ermessensermächtigungen als Standardisierungs- ermächtigung	403
C. Zwischenergebnis und Gang der weiteren Untersuchung	404
3. Abschnitt: Normative Ermächtigungen zur Standardisierung auf der Ebene der Rechtsfolgen. Ermessensrichtlinien	405
4. Abschnitt: Normative Ermächtigungen zur Standardisierung auf der Ebene des Tatbestandes. Richtlinien zu Beurteilungsspielräumen	408
1. Unterabschnitt: Besteht eine generelle Letztentscheidungs- kompetenz der Exekutive?	408
A. Lehre vom Bestehen einer generellen Letztentscheidungs- kompetenz der Exekutive bei „offenen Normen“	408
B. Einwände	410
I. Generelle Letztentscheidungskompetenz des Bürgers bei „offenen Normen“?	410
II. Der Auftrag der Verwaltungsgerichte, Art. 19 Abs. 4 GG	411
1. Die Problematik „offener Normen“	411
2. „Offenheit von Normen“: ein ungeeignetes Kriterium. Abhängigkeit einer Kompetenz zur Letztentscheidung von der konkreten Norm	413
3. Verfassungsrechtliche Gegengewichte	415
4. Präsumtive Verbindlichkeit?	418
5. Unvereinbarkeit des Grundsatzes der Vollkontrolle mit Gemeinschaftsrecht?	420
C. Konsequenz: Notwendigkeit besonderer normativer Ermächtigungen	420
2. Unterabschnitt: Auftreten der im Allgemeinen Verwaltungsrecht anerkannten normativen Ermächtigungen der Verwaltung im Steuerrecht	423
A. Überblick über denkbare Gründe normativer Ermächtigungen	423
B. Die einzelnen Fälle	425
I. Gesetzliche Grundlagen für den Erlaß von Verwaltungs- vorschriften?	425
II. Einrichtung von Verfahren zum Erlaß von Verwaltungs- vorschriften?	426

III. Verlangt das Gesetz von der Verwaltung eine in einem gerichtlichen Verfahren aus sachspezifischen Gründen nicht rekonstruierbare „wertende“ Entscheidung?	427
IV. Verlangt das Gesetz von der Verwaltung eine „prognostische Entscheidung“ mit politischem oder planerischem Einschlag?	428
V. Beurteilungsermächtigung in Gestalt eines „Tatbestands-ermessens“ in Fällen – scheinbarer – „Koppelungs-vorschriften“?	430
1. Problemstellung	430
2. Zur Terminologie	431
3. Die Dimension des Problems	432
4. Berechtigung der Figur?	433
5. Insbesondere: „Unbilligkeit“, §§ 163, 227 AO – ein „unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum“?	434
VI. „Erfahrungswissen der Verwaltung“ – ein Grund für eine Kompetenz zur Letztentscheidung der Verwaltung?	436
VII. Abgrenzung: Rezeption durch Verweisung	437
3. Unterabschnitt: Speziell auf das Steuerrecht bezogene Begründungen einer normativen Ermächtigung der Verwaltung	438
A. Verwaltungsvorschriften zur Sachverhaltsermittlung sowie zur Konkretisierung steuerrechtlicher Typusbegriffe	438
I. Verwaltungsvorschriften zur Sachverhaltsermittlung (sog. Vereinfachungsanweisungen)	439
1. Pauschalierungs- und Typisierungsrichtlinien	439
2. Schätzungs- und Bewertungsrichtlinien	440
II. Konkretisierung steuerlicher Typusbegriffe	440
B. „Rechtsanwendungsgleichheit“ – Legitimation einer exekutiven Kompetenz zur Normkonkretisierung der Finanzverwaltung?	442
I. Problemstellung und Grundsätzliches	442
II. Besonderheiten der Fallgruppen?	445
1. „Verwaltungsvorschriften zur Sachverhaltsermittlung“ („Vereinfachungsanweisungen“) – eine normtheoretisch eigenständige Kategorie?	446
2. Eigenständige Beurteilung der Quantifizierung von Rechtsbegriffen?	447
3. Sonderstellung von Typusbegriffen, insbesondere der steuerrechtlichen?	449
a) Anwendung von Typusbegriffen – von der Anwendung klassifikatorischer Begriffe kategorisch zu unterscheiden?	449
b) Ist die Anwendung sog. „Realtypusbegriffe“ besonders abhängig vom Erfahrungswissen des Rechtsanwenders, und fehlt den Gerichten die Sachkunde, solche Begriffe sachgerecht anzuwenden?	451

c) Besondere Schwierigkeit der Konkretisierung von Typusbegriffen auf Grund einer Wertungs- und Prinzipienlosigkeit des Steuerrechts?	452
III. Rechtfertigung einer Letztentscheidungskompetenz der Steuerverwaltung aus der besonderen Bedeutung des Gleichheitssatzes im Steuerrecht?	454
1. Grundsätzliches	454
2. Kein Vergleich zwischen den Beihilfevorschriften und den steuerrechtlichen Verwaltungsvorschriften	456
C. Effizienz in der Massenverkehrsverwaltung?	457
D. Überzeugungskraft des Arguments der „Unpraktikabilität“ und „mangelnden Gleichheit“ im Falle fehlender Bindung?	457
I. Zur Reaktion der Finanzverwaltung auf Urteile, die von Richtlinien abweichen – die Genese von Verwaltungsvorschriften	457
II. Die „Beachtlichkeit“ von Verwaltungsvorschriften in der gerichtlichen Rechtsanwendung – Rechtssicherheit als Gesichtspunkt im Rahmen der dem Rechtsanwender aufgegebenen Konkretisierung des Gemeinwohls	458
E. Exkurs: Normative Ermächtigungen de lege ferenda?	461
F. Ergebnis	462
4. Unterabschnitt: Übergangsrichtlinien	462
A. Problemstellung	462
I. Bedürfnis nach einer Regelung der Lage des Übergangs ...	462
II. Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage	463
B. Die richterliche Korrektur einer Verwaltungsvorschrift als ein Problem der „Billigkeit“ im Sinne des Grundkonflikts zwischen Gesetzes- und Einzelfallgerechtigkeit	465
C. Methoden zur Konkretisierung des Begriffs der „Billigkeit“ ...	466
I. Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG?	466
II. Vertrauensschutz	467
1. Verwaltungsvorschriften, die Urteile wiedergeben	468
2. Verwaltungsvorschriften, in denen die Verwaltung eine Norm originär interpretiert	471
a) Lenkungsnormen interpretierende Verwaltungsvorschriften	471
b) Fiskalzwecknormen interpretierende Verwaltungsvorschriften	472
D. Ergebnis	477
<i>Zusammenfassende Thesen</i>	478
A. Allgemeiner Teil: Ziele und Maßstäbe	478
I. Ziele	478
II. Verhältnis der Ziele zueinander – Systematisierung	479
III. Maßstäbe	480

IV. Verhältnis der Maßstäbe zueinander. Das System exekutiver Handlungsmaßstäbe	483
B. Besonderer Teil: Methoden maßvollen Verwaltens	486
I. Konsensuales Verwaltungshandeln im Ermittlungs- und Festsetzungsverfahren	486
II. Typisierung	491
III. Reduktion der Kontrolle von Steuererklärungen auf deren äußere Ordnungsgemäßheit, Vollständigkeit, Schlüssigkeit und Plausibilität	493
IV. Orientierung des Ermittlungsaufwands am zu erwartenden steuerlichen Ertrag; Größenklasseneinteilung	494
V. Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsvorschriften	494
Ausblick	499
Literaturverzeichnis	501
Sachregister	569

Abkürzungen

Die im Text verwendeten Abkürzungen sind die üblichen. Sie sind, bis auf die folgenden Ausnahmen, entnommen dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache von Hildebert Kirchner, 4. Auflage, Berlin, New York 1993.

a.gl.O.	am gleichen Ort
AO	Abgabenordnung
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht
BA	Bank-Archiv
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
BAO	Bundesabgabenordnung
BayFMBL	Bayerisches Finanzministerialblatt
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bbg.	Brandenburg
Bes.	Besonderes
BK	Bonner Kommentar
BT-Drs.	Drucksachen des Bundestages
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
Chf.	Chiffre
CONF	Conference
DM	Deutsche Mark
Doc.	Document
DogmJ	Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts
DR	Dreier
DSTG	Gewerkschaftsorgan der Deutschen Steuer-Gewerkschaft
DStJG	Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft
DStRE	DStR Entscheidungsdienst
DStZ/A	Deutsche Steuer-Zeitung Ausgabe A
DStZ/E	Deutsche Steuer-Zeitung Ausgabe B (Eildienst)
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
EAO	Entwurf einer Abgabenordnung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
Erglfg.	Ergänzungslieferung
EuZöR	Europäische Zeitschrift für öffentliches Recht

EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FinArch.	Finanzarchiv
GemeindesteuerG	Gemeindesteuergesetz
GewerbsteuerVO	Gewerbsteuerverordnung
GK-SGB	Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch
GrünhZ	Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, begr. von <i>Grünhut</i>
GS	Gedächtnisschrift
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. von Ernst Benda, Werner Maihofer und Hans-Jochen Vogel, 2., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin u. a. 1995
HDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard An- schütz und Richard Thoma, Bd. I, 1930; Bd. II, 1932, jeweils Tü- bingen
HHR	Herrmann/Heuer/Raupach
HHSp	Hübschmann/Hepp/Spitaler
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. I, 2., unveränderte Aufl. 1995; Bd. II, 2., durchgesehene Aufl. 1998; Bd. III, 2., durchgesehene Aufl. 1997; Bd. IV, 2., durchgesehene Aufl. 1999; Bd. V, 2., durchgesehene Aufl. 2000; Bd. VI, 2., durchgesehene Aufl. 2001; Bd. VII, 1993; Bd. VIII, 1995; Bd. IX, 1997, jeweils Heidelberg
i. S. v.	im Sinne von
JbStVwW	Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft
J/P	Jarass/Pieroth
krit.	kritisch
K/S/M	Kirchhof/Söhn/Mellinghoff
Lfg.	Lieferung
LStH	Lohnsteuerhinweise
LVerfG	Landesverfassungsgericht
M/B	Meyer/Borgs
M/D	Maunz/Dürig
MK	Münchener Kommentar
vM/K	v. Münch/Kunig
vM/Kl	v. Mangoldt/Klein
vM/Kl/St	v. Mangoldt/Klein/Starck
m. N.	mit Nachweis(en)
M.-V.	Mecklenburg-Vorpommern
NK-VwGO	Nomos-Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung
Nrn.	Nummern
o.	oben
OFH	Oberster Finanzgerichtshof
o.J.	ohne Jahr
ÖJT	Österreichischer Juristentag
ÖStZ	Österreichische Steuerzeitung

ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
preuß.	preußisch
PrOVG	Königlich Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrOVGSt	Entscheidungen des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts in Staatssteuersachen
Rahmen- AbwasserVwV	Allgemeine Rahmen-Verwaltungsvorschrift über Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer
RAO	Reichsabgabenordnung
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
R/vO	Redeker/v. Oertzen
sächs.	sächsisch
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
Schlesw.-Holst.	Schleswig Holstein
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
S/S-A/P	Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner
St/B/S	Stelkens/Bonk/Sachs
SteuerR	Steuerrecht
St/J	Stein/Jonas
StL	Staatslehre
StR	Staatsrecht
StRO	Die Steuerrechtsordnung
Stud. Gen.	Studium Generale
StWuStPr.	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
T/K	Tipke/Kruse
u.	und
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliche(s)
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
u. ö.	und öfter
usw.	und so weiter
v.	vom, von
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfR	Verfassungsrecht
VerwL	Verwaltungslehre
VerwR	Verwaltungsrecht
v. H.	vom Hundert
VJSchrStuFR	Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht
VölkerR	Völkerrecht

Vorbem./ (Vorb.)	Vorbemerkung
VuM	Verwaltung und Management (Zeitschrift)
WBStVwR	Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts
z.	zu
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
z. T.	zum Teil

Einleitung

A. Gegenwärtige Forderungen an das Allgemeine Verwaltungsrecht

Das Allgemeine Verwaltungsrecht hat mehreren Ansprüchen zu genügen: Es hat die knapp und allgemein formulierten Aussagen der Verfassung in seine Systembildung aufzunehmen¹ sowie die Vorgaben des Völker- und Europarechts umzusetzen;² zugleich muß es die Verwaltung in den Stand versetzen, die sachlichen Anforderungen an den Staat zu bewältigen und auf die politischen Zielsetzungen zu reagieren, die an die Verwaltung herangetragen werden.³ Angesichts der ständigen Wandlungen dieser unterschiedlichen Forderungen kann das Allgemeine Verwaltungsrecht kein feststehender Kanon von Regeln, Begriffen und Instituten sein, sondern hat sich mit den hier stattfindenden Veränderungen weiterzuentwickeln, wenn es seinen Anspruch auf Strukturierung und Systembildung wahren will.⁴

Die gegenwärtige Entwicklung seiner Bestimmungsgründe ist gekennzeichnet durch das Hervortreten eines Gebots, das alle Fragen der Zeit beherrscht und sich an das gesamte Wirken des Staates richtet: Der Staat soll mit seinen natürlichen und finanziellen Ressourcen *maßhalten*.

– Die Verfassung⁵ wie auch das Völkerrecht⁶ und das Europarecht⁷ verpflichten den Staat auf das Prinzip der *Nachhaltigkeit*. Sie fordern von ihm ein

¹ Eblers, VerwR, § 4 Rz. 2ff.; Schmidt-Aßmann, VerwR, 1/17ff.; Wahl, Verwaltung, S. 177, 212.

² Achterberg, VerwR, § 16 Rz. 11ff.; Eblers, VerwR, § 2 Rz. 4, § 3 Rz. 1ff., 55ff.; Ossenbühl, Rechtsquellen, § 6 Rz. 92ff., 97ff.

³ R. Schmidt, VerwArch. 91 (2000), 149, 150f.; Schmidt-Aßmann, VerwR, 3/60ff.; Wolff/Bachof/Stober, VerwR, I, § 1 Rz. 2, 17, 21.

⁴ Hoffmann-Riem, DÖV 1997, 433; Schmidt-Aßmann, DV 27 (1994), 137, 142f.; Schmidt-Preuß, FS Maurer, S. 777, 781f.; Wolff/Bachof/Stober, VerwR, I, Rz. 2, 10, 20f.; vgl. bereits Badura, Verwaltungsrecht, S. 16ff.

⁵ Für die natürlichen Ressourcen vgl. Art. 20a GG und dazu etwa Murswiek, Sachs, GG, Art. 20a Rz. 37; für die finanziellen Ressourcen vgl. etwa Gröpl, BK-GG, Art. 110 Rz. 140, sowie das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, BMF-Schriftenreihe, Heft 71, 2001, S. 7.

⁶ Für die natürlichen Ressourcen vgl. insbesondere die Deklaration der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) von Rio de Janeiro vom 3.-14.6.1992 (sog. Rio-Deklaration), UN Doc.A./CONF.151/26, sowie etwa Calliess, S. 141ff.; seiner Idee nach hat das Konzept der nachhaltigen Entwicklung neben der Umweltpolitik auch Bedeutung

Denken und Handeln im Sinne eines generationenübergreifenden Ressourcenbewußtseins.

- Im Zentrum der sachlichen Anforderungen an den Staat steht das Problem der *Staatsverschuldung*.⁸ Es verlangt, mit infolge der übernommenen Aufgaben⁹ beengten finanziellen Rahmenbedingungen auszukommen¹⁰ sowie schrittweise die Verschuldung zurückzuführen.
- Angesichts der allgegenwärtigen *Überforderung*¹¹ des Staates formiert sich schließlich auch der *politische Wille*, den Staat von den von ihm übernommenen Aufgaben zurückzuziehen und ihn zu einem „schlanken Staat“¹² fortzuentwickeln. Gefordert werden die *Privatisierung* seiner Aufgaben nach außen,¹³ seine *Rationalisierung* nach innen¹⁴ sowie eine *Orientierung* seines gesamten Handelns am *ökonomischen Prinzip*.¹⁵

Aus dieser Entwicklung ergibt sich eine Reihe von Anforderungen an eine Weiterentwicklung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, über deren Grundlagen in den Diskussionen über das Thema der Kooperationalisierung und des kooperativen Rechts,¹⁶ über Deregulierung¹⁷ und Privatisierung¹⁸ sowie über

für die Wirtschaftspolitik (*Herdegen*, Wirtschaftsrecht, § 4 Rz. 24), wengleich dieser Zusammenhang noch nicht von der Mehrheit der Staaten anerkannt wird, *K. Ipsen*, VölkerR, Vor § 57 Rz. 13.

⁷ Für die natürlichen Ressourcen vgl. Art. 6, 174 EGV (vormals Art. 130r EGV), sowie etwa *Oppermann*, Rz. 2005, 2007 m. w. N.; für die finanziellen Ressourcen vgl. die Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt v. 17.6.1997, ABIEG C 236/1, die wie die weiteren dazu gehörenden Rechtsakte darauf zielt, übermäßige öffentliche Haushaltsdefizite zu vermeiden sowie mittelfristig ausgeglichene Haushalte zu erreichen; dazu *Oppermann*, Rz. 1012 m. w. N.

⁸ *F. Kirchhof*, DVBl. 2002, 1569 ff.

⁹ Diese Relativierung ist notwendig, da die Staatsquote der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2002 ca. 48,6 % (2001: 48,3 %) beträgt (Quelle: Statistisches Bundesamt [Hrsg.], Fachserie 18 / Reihe 1.2, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Konten und Standardtabellen – Vorbericht –, 2002, S. 46) und damit von Finanzknappheit nur in bezug auf die Fülle der in Anspruch genommenen Aufgaben gesprochen werden kann; vgl. dazu auch *Hoffmann-Riem*, Effizienz, S. 11, 15; v. *Unruh*, BayVBl. 2002, 43, 45.

¹⁰ *R. Schmidt*, VerwArch. 91 (2000), 149, 151; *Schmidt-Aßmann*, VerwR, 1/1; *Thieme*, FS Stern, S. 365, 374f. Das Problem der Ressourcenknappheit ist in Deutschland jedoch nicht grundsätzlich neu, sondern tritt unter den heutigen Bedingungen lediglich deutlicher in das Bewußtsein; vgl. bereits etwa *Berg*, Der Staat 15 (1976), 1 ff., und *Isensee*, FS Broermann, S. 365 ff.

¹¹ Vgl. *Elkwein/J.J. Hesse*, Der überforderte Staat, 1994, sowie bereits *Matz*, Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, S. 82 ff.

¹² Vgl. zu den entsprechenden Initiativen in der Politik den Abschlußbericht des Sachverständigenrates im Bundesministerium des Innern „Schlanker Staat“, Bd. 1, 1998, S. 9ff. und passim.

¹³ Vgl. den Abschlußbericht „Schlanker Staat“, a. a. O., S. 56 ff.

¹⁴ Vgl. *König*, DÖV 1995, 349, 350.

¹⁵ *Czybulka*, FS Knöpfle, S. 79, 82; *Oettle*, DV 32 (1999), 291 ff.; *Wallerath*, JZ 2001, 209 ff.

¹⁶ Zuletzt *Rossen*, Vollzug und Verhandlung, passim.

¹⁷ Vgl. *Vofskuhle*, VerwArch. 92 (2001), 184, 207 ff. m. w. N.

die Teilung von Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft¹⁹ eine breite und vertiefte Auseinandersetzung stattfindet. Was in diesem Zusammenhang indes bislang noch nicht in der gleichen Breite und Tiefe erörtert wird, ist die *Formung* eines *Handlungsmaßstabs* der öffentlichen Verwaltung, der das Prinzip der Rücksichtnahme auf die Mittel der Verwaltung für deren Handeln im Rahmen des *Vollzugs von Gesetzen*²⁰ rechtlich unterfängt.²¹ Auch fehlt es an der *Einbindung* eines solchen Maßstabs in eine *allgemeine Lehre exekutiver Handlungsmaßstäbe*²² sowie der rechtlichen Absicherung von *Methoden*, mit denen ein solches *Prinzip des Maßhaltens* in die Praxis umgesetzt werden kann.²³

Das Allgemeine Verwaltungsrecht entsteht weniger durch Abstrahierung und Generalisierung von den Besonderen Teilen des Verwaltungsrechts²⁴ als vielmehr in einer Wechselwirkung mit seinen sog. *Referenzgebieten* im Besonderen Verwaltungsrecht,²⁵ d.h. den Gebieten, die ein sich generell stellendes rechtliches Problem in einer Weise bewältigen, die sich auch in anderen Gebieten bewähren kann. Ein derartiger in einem Gebiet des Besonderen Verwaltungsrechts entwickelter Lösungsansatz kann dann die Weiterentwicklung des

¹⁸ Vgl. die Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer des Jahres 1994 zum Thema „Privatisierung von Verwaltungsaufgaben“ mit den Berichten von *Hengstschläger*, *Osterloh*, *Bauer* und *Jaag*, VVDStRL 54 (1995), 165 ff., 204 ff., 243 ff., 287 ff.; vgl. ferner *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999; *Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001; *Kämmerer*, Privatisierung, 2001; *Weiss*, Privatisierung und Staatsaufgaben, 2002.

¹⁹ Vgl. die Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer des Jahres 1996 zum Thema „Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung“ mit den Berichten von *Schmidt-Preuß* und *Di Fabio*, VVDStRL 56 (1997), 160 ff., 235 ff., sowie ferner *Vofßkuhle*, VerwArch. 92 (2001), 184, 213 m. w. N.

²⁰ Von einem ressourcenbewußten *Gesetzesvollzug nach außen* zu unterscheiden ist die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der *Verwaltung nach innen*. Letzteres ist primär ein Thema der *Verwaltungslehre*, das in rechtlicher Hinsicht Fragen aufwirft nach der Steuerung der Verwaltung durch das parlamentarische Budgetrecht, dem Erhalt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung sowie der Wahrung der subjektiven Rechtspositionen der Verwaltungsangehörigen, vgl. *Gröpl*, VerwArch. 93 (2002), 459, 464 f., 468 ff. m. w. N. Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in ihren Binnenstrukturen ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

²¹ Vgl. dazu bislang vor allem den Problemaufriß in Bd. 5 der von *Hoffmann-Riem* und *Schmidt-Aßmann* herausgegebenen Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts „Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht“, 1998. Die Untersuchung von *Eidenmüller* (Effizienz als Rechtsprinzip, 2., unveränderte Aufl., 1998) entwickelt ihre Thesen vorrangig mit Blick auf das Zivilrecht (vgl. a. a. O., S. 12), nicht auf das öffentliche Recht, so daß diese nur eingeschränkt für das Verwaltungsrecht verwendbar sind.

²² *R. Schmidt*, VerwArch. 91 (2000), 149, 168; *Schmidt-Aßmann*, VerwR, 6/82; *ders.*, Effizienz, S. 245, 254; vgl. auch *Ehlers*, VerwR, § 2 Rz. 92.

²³ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Effizienz, S. 245, 260 f., 263 ff., 266 ff.

²⁴ So aber *Faber*, S. 15.

²⁵ *Schmidt-Aßmann*, Reform, S. 11, 14 f., 26 ff.; vgl. auch *Erichsen*, FS Kruse, S. 39; *Groß*, DV 32 (1999) Beih. 2, 57, 62, 74 ff.; *Häberle*, BayVBl. 1977, 745, 748, 752; *Wabl*, Verwaltung, S. 177, 211 f.

Allgemeinen Verwaltungsrechts befruchten.²⁶ Es bedarf daher eines geeigneten Referenzgebiets, an dem beispielhaft die Dogmatik eines solchen, in der Literatur²⁷ überwiegend mit dem Begriff der *Effizienz* bezeichneten Maßstabs entwickelt werden kann.

B. Steuerrecht als Referenzgebiet der Entwicklung einer Maßstablehre, die den Maßstab der Effizienz in ein System exekutiver Handlungsmaßstäbe einbindet

Für diese Rolle bietet sich das Steuerrecht an. Seine Verwaltung ist eine klassische *Massenverkehrsverwaltung*²⁸, deren Ressourcen zur Bewältigung ihres gesetzlichen Auftrages nicht hinreichen und die daher seit jeher unter dem Diktat begrenzter Mittel Methoden eines effizienten Verwaltens zu entwickeln hat (I).

Für eine Auswahl des Steuerrechts spricht auch, daß dieses hierdurch wieder in einen Dialog treten könnte mit dem Allgemeinen Verwaltungsrecht, nachdem es unter dem Gesichtspunkt der „Ungleichzeitigkeit“ in der Entwicklung verwaltungsrechtlicher Dogmatik den Anschluß an dieses verloren hat (II).

²⁶ *Di Fabio*, Risikoentscheidungen, S. 4; *Schmidt-Preuß*, DVBl. 2000, 767.

²⁷ Zur Terminologie siehe unten S. 80 ff.

²⁸ Vgl. zu diesem Begriff *Schmidt-Aßmann*, HStR, III, § 70 Rz. 10. Allerdings ist für das Steuerverfahren auch der Begriff des „Massenverfahrens“ verbreitet (vgl. etwa BFH v. 17.10.1989, BStBl. II 1990, 249, 251; *Becker/Riewald/Koch*, RAO, § 204 Anm. 5d; *Brockmeyer*, Klein, AO, § 88 Anm. 2; *Burchardi*, StuW 1981, 304, 313, 314; *Eckhoff*, StuW 1996, 107, 120; *Helsper*, Koch/Scholtz, AO, § 88 Rz. 4; *Isensee*, Verwaltung, S. 17; *Kirchhof*, FS Universität Heidelberg, S. 11, 24; *Jaehnike*, StuW 1979, 293, 302; *Jentzky*, StuW 1982, 273, 276; *Lambrecht*, DStJG 12 [1989], 79, 103; *J. Martens*, Verwaltungsvorschriften, Rz. 45; *Publ*, DStR 1996, 1141, 1145; *Rönitz*, DStJG 3 [1980], 297, 300, 305; *Seer*, Verständigungen, S. 186, 231; *Tipke*, FS Offerhaus, S. 819, 823; *ders.*, FS Kruse, S. 819), was indes jedenfalls mißverständlich ist. Denn auch wenn der Begriff des Massenverfahrens weder im VwVfG noch in anderen Rechtsvorschriften definiert ist, so wird hierunter in den Materialien zum VwVfG (vgl. den Bericht des Innenausschusses BT-Drs. 7/4494, S. 4, und in der Literatur etwa *Ule/Laubinger*, § 45 Rz. 1) ein Verfahren mit einer großen Zahl von Beteiligten verstanden. Beim Besteuerungsverfahren geht es jedoch nicht um Verfahren, an denen jeweils „Massen“ von Betroffenen beteiligt sind, wie dies bei den für den Begriff des Massenverfahrens das Leitbild abgebenden raumbezogenen Planungsverfahren der Fall ist. Vielmehr geht es um Verfahren, an denen jeweils ein überschaubarer Personenkreis beteiligt ist, dies jedoch „massenhaft“. Man sollte daher zur Vermeidung von Fehlassoziationen und zur Wahrung der Einheitlichkeit des Sprachgebrauchs in den einzelnen Fachgebieten des Besonderen Verwaltungsrechts hier den Ausdruck Massenverfahren vermeiden, sondern präziser sprechen von einer „Masse von Verfahren“ (*Hufen*, Verwaltungsverfahren, Rz. 323; *Trzaskalik*, VVDStRL 41 [1983], 252), von „massenhaftigen gleichförmigen Verfahren“ (v. *Pestalozza*, FS Boorberg-Verlag, S. 185, 188), von einer „Massenverwaltung“ (*Nierhaus*, S. 80; *Tipke*, T/K, AO/FGO, § 85 Rz. 15), einem „Massenfall-Verfahren“ (*Tipke*, T/K, AO/FGO, § 88 Rz. 24) oder, wie hier, von einer *Massenverkehrsverwaltung*.

I. Methoden effizienten Verwaltens in der Steuerverwaltung

Die Steuerverwaltung als eine Massenverkehrsverwaltung nimmt ihre Personal- und Sachausstattung als ein Datum hin und richtet sich darin ein, daß ein vollständiger Vollzug ihrer Gesetze nicht möglich ist.²⁹ Da sie sich aber verpflichtet sieht, einerseits für einen möglichst alle Steuerpflichtigen erreichenden Vollzug sowie andererseits für die Sicherung des Steueraufkommens zu sorgen (sog. „Gesamtvollzug“), versucht sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln diese Ziele bestmöglich zu erreichen. Hierzu hat sie sowohl im Hinblick auf *einzelne* als auch auf die *Breite* der Fälle *Methoden* der Rücksichtnahme auf ihre Ressourcen erarbeitet, die seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts zunehmend unter Aufnahme eines Begriffs von *Spitaler*³⁰ unter der Bezeichnung „maßvoller Gesetzesvollzug“³¹ zusammengefaßt werden:

- In schwer ermittelbaren *Einzelfällen* nimmt sie die Intensität ihrer Ermittlungen in der Weise zurück, daß sie den für die Besteuerung relevanten Sachverhalt nicht ermittelt und auch nicht über das erreichte Ermittlungsergebnis entscheidet, sondern sich mit dem Steuerpflichtigen über dieses „tatsächlich verständigt“.³²
- In der *Breite der Fälle* ordnet sie durch Verwaltungsvorschriften an, die Sachverhaltsermittlung zu typisieren³³ und zu pauschalisieren³⁴ oder Entscheidungen auf der Grundlage tatsächlicher Vermutungen³⁵ zu treffen sowie die Aufnahme und die Intensität von Ermittlungen abhängig zu machen vom zu erwartenden fiskalischen Ertrag.³⁶

Den Verwaltungsalltag prägen nicht die großräumigen sog. Massenverfahren, sondern die *massenhaften Verfahren* der *Massenverkehrsverwaltung*.

²⁹ *Isensee*, Verwaltung, S. 158; *Rittler*, DB 1987, 2331, 2332; *Weingarten*, S. 448.

³⁰ StbJb 61/62, 461 ff.

³¹ *Buciek*, DStZ 1995, 513 ff.; *J. Hoffmann*, passim; *Lang*, DStjG 18 (1995), S. 7; *Pelka*, DB 1996, 699 ff.; *Seer*, FR 1997, 553 ff.

³² AO-Anwendungserlaß vom 24.9.1987, BStBl. I 1987, 664, 687 zu § 88; zur Verortung im maßvollen Gesetzesvollzug bereits *Spitaler*, StJb 1961/62, 461, 473.

³³ Vgl. etwa hier nur BFH v. 22.3.1996, BStBl. II 1997, 30, 31 f.; v. 18.12.1996, BStBl. II 1997, 430, 431.

³⁴ Vgl. etwa das BMF-Schreiben vom 2.7.1999, BStBl. I 1990, 680, oder Abschn. R 213 Abs. 5 EStR oder Abschn. H 38 LStH („Pauschale Kilometersätze“).

³⁵ Vgl. etwa hier nur BFH v. 21.8.1990, BStBl. II 1991, 564, 565; v. 10.9.1991, BStBl. II 1992, 328, 329; v. 12.12.1995, BStBl. II 1996, 219, 223.

³⁶ Vgl. die gleichlautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Organisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens vom 19.11.1996 (BStBl. I 1996, 1391), die die durch gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 4.3.1981 neugefaßten „Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens“ („GNOFÄ“, BStBl. I 1981, S. 270 f.) ablösen; vgl. ferner den Anwendungserlaß zur AO vom 24.9.1987, BStBl. I 1987, 664, 687, zu § 88.

Sollte aus diesem Grunde daher vorrangiger Bezugspunkt der rechtsdogmatischen Analyse des Allgemeinen Verwaltungsrechts das *nichtförmliche Verfahren* als das den Normalfall bildende Verfahren sein,³⁷ kann sich das Steuerrecht in der Diskussion um die Weiterentwicklung des Allgemeinen Verwaltungsrechts durch die Ausbildung von *Grundsätzen für das Handeln der Verwaltung*³⁸ zurückmelden.³⁹ Denn die Steuerverwaltung ist die „klassische“ Massenverkehrsverwaltung und das Steuerrecht als das geradezu archetypische Verwaltungsrecht eine bedeutsame Materie des Besonderen Verwaltungsrechts.⁴⁰ Es zeichnet sich seit je aus durch seine besondere rechtsstaatliche Prägung, sein Methodenbewußtsein sowie nicht zuletzt durch seine Alldominanz in Staat und Gesellschaft.⁴¹

II. Dialog des Steuerrechts mit dem Allgemeinen Verwaltungsrecht

Die Entwicklung eines Maßstabs der Effizienz am Beispiel des maßvollen Gesetzesvollzugs im Steuerrecht eröffnete zudem die Möglichkeit, das Steuerrecht auch wieder in einen Dialog mit dem Allgemeinen Verwaltungsrecht treten zu lassen. Damit würde ein Diskussionsprozeß darüber gefördert, in welchem Umfang das Steuerrecht *seinerseits* Impulse aus dem Allgemeinen Verwaltungsrecht empfangen kann, und damit noch ein weiteres systematisches Anliegen verfolgt. Denn solange das Steuerrecht neben dem Polizeirecht als dem klassischen Sicherheitsrecht, dem Kommunalrecht als dem typischen Organisationsrecht sowie dem Bau- und Beamtenrecht als den weiteren traditionellen Kerndisziplinen des Besonderen Verwaltungsrechts sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion⁴² als auch in der gerichtlichen Praxis – gewiß mit einigem Abstand, so doch immerhin *auch* – in seinen allgemeinen Lehren Re-

³⁷ v. Mutius, VVDStRL 41 (1983), 286 f.; Pietzcker, VVDStRL 41 (1983), 193, 194; Schoch, DV 25 (1992), 21, 22 f.

³⁸ Vgl. Hensel, VVDStRL 3 (1927), 63, 70, der in der Aufstellung einheitlicher Verwaltungs- und Verfahrensgrundsätze die „stärkste Möglichkeit der Beeinflussung“ des Allgemeinen Verwaltungsrechts durch das Steuerrecht sah; ferner Kruse, SteuerR, S. 6, sowie Vogel, DStZ/A 1977, 5, 11 (nur das Allgemeine, nicht das Besondere Steuerrecht steht durch seine Zwecksetzung [Verwirklichung von Steuerrechtsnormen] in einer Wechselbeziehung zum Allgemeinen Verwaltungsrecht).

³⁹ Vgl. zu entsprechenden Überlegungen im Zusammenhang mit der Methode der Typisierung vor allem Isensee, Verwaltung, S. 23, sowie Felix, StuW 1976, 267 f., und später auch noch Schwarze, DÖV 1980, 581, 583.

⁴⁰ Vgl. J. Ipsen, VerwR, Rz. 67, der das Steuerrecht sogar für die „bedeutsamste Materie des Besonderen Verwaltungsrechts“ hält.

⁴¹ Isensee, Verwaltung, S. 21 f.

⁴² Vgl. die Nachweise bei Vogel, DVBl. 1962, 435, 440.

ferenzgebiet war,⁴³ man denke etwa an die Figuren des *Koppelungstatbestandes*⁴⁴, der *Zusage*⁴⁵, des *gesetzlichen Schuldverhältnisses des öffentlichen Rechts*⁴⁶, der *Vereinfachungsanweisung*⁴⁷ sowie – wenngleich hochkontrovers – an die Methode der *Typisierung*⁴⁸, war es in den Prozeß des wechselseitigen Durchdringens von Allgemeinem und Besonderem einbezogen. Es war als ein Gebot wissenschaftlicher Systembildung anerkannt, stets die Möglichkeit einer Rezeption der allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts im Steuerrecht zu reflektieren.⁴⁹

Das Steuerrecht hat diesen Kontakt zu den allgemeinen Entwicklungen in den letzten fünfzig Jahren jedoch zunehmend verloren. Ein Teil der Gründe hierfür liegt in ihm selbst. So hat das Steuerrecht den Gedanken einer „Autonomie des Steuerverfahrens“⁵⁰, eines eigenen „Steuerverwaltungsrechts“⁵¹ sowie eines „eigenständigen rechtlichen Subsystems“⁵² betont und dies in seiner eigenen Gerichtsbarkeit gepflegt.⁵³ Zu einem anderen Teil liegen die Gründe im Allgemeinen Verwaltungsrecht. Denn das Allgemeine Verwaltungsrecht orientierte sich zunehmend nicht mehr am Verwaltungsideal des *liberalen Rechtsstaats*,⁵⁴ dem das Steuerrecht entspricht. Auf Grund der sich unter dem Grundgesetz beschleunigenden Entwicklung des Staates zum *sozialen Rechtsstaat* richtete sich das Allgemeine Verwaltungsrecht vielmehr aus am Typus der *sozialgestalterischen Verwaltung*.⁵⁵ Der Grund für die Vorreiterstellung des Steuerrechts, seine weitausgebildete rechtsstaatliche Ordnung,⁵⁶ verlor in diesem Kontext an Bedeutung. Die Funktion von Referenzgebieten haben heute das Umwelt-, Sozial- und Wissenschaftsrecht.⁵⁷

⁴³ Vgl. W. Jellinek, VerwR, S. 44f., sowie die heutige Einschätzung von Schmidt-Aßmann, DV 27 (1994), 137, 148; skeptisch noch Isensee, Verwaltung, S. 22f.

⁴⁴ GmSOGB v. 19.10.1971, BStBl. II 1972, 603 ff.

⁴⁵ Fiedler, Zusagen, S. 66f.

⁴⁶ Stolleis, BWV 1990, 152, 153.

⁴⁷ Ossenbühl, Rechtsquellen, § 6 Rz. 37; Vogel, FS Thieme, S. 605f.

⁴⁸ Isensee, Verwaltung, S. 18ff.; Schwarze, DÖV 1980, 581, 583; vgl. etwa die Rezeptionsoffenheit bei Schmidt-Aßmann, Effizienz, S. 245, 262.

⁴⁹ Vgl. Söhn, Folgenbeseitigung, Einleitung, S. X, und passim.

⁵⁰ So ausdrücklich Spitaler, HHSp, AO/FGO, 1. Aufl., Stand: 3. Erglfg., Jan. 1952, Vor § 160 AO Anm. 3.

⁵¹ Vgl. zu dieser Entwicklung Jentezky, StuW 1982, 273, 276, 278; Vogel, DVBl. 1962, 435, 436 ff.

⁵² Vgl. Tipke, JZ 1975, 558, 559; ders., StRO, I, S. 36; allerdings ist Tipke dabei immer für eine Einbindung des Allgemeinen Abgabenrechts in das Allgemeine Verwaltungsrecht eingetreten, vgl. Tipke/Kruse, RAO, I, 1. Aufl. 1961, § 97 Anm. A I, S. 219f.

⁵³ Vgl. v. Groll, StuW 1977, 197, 204f.; Felix, FS Spitaler, S. 135, 142 ff.; Kruse, SteuerR, S. 3 ff.

⁵⁴ Vgl. zur Dominanz der Aufgabenbereiche Gefahrenabwehr und Abgabenerhebung in der verwaltungsrechtlichen Systembildung Otto Mayers etwa Badura, Verwaltungsrecht, S. 3, 9, 22 und passim.

⁵⁵ Badura, Verwaltungsrecht, S. 22 ff.

⁵⁶ Hensel, SteuerR, S. 1.

⁵⁷ Erichsen, AöR 126 (2001), 299, 300 f.

Die rechtliche und rechtsdogmatische Entwicklung der verschiedenen Teilbereiche des Verwaltungsrechts hängt jedoch davon ab, ob sie zum Kreis der Referenzgebiete gehören. So verläuft sie bei den Referenzgebieten progressiv und auf hohem wissenschaftlichen Niveau, während sie bei den Rechtsgebieten, die aus diesem Kreis ausscheiden oder nie dazu gehört haben, vernachlässigt oder jedenfalls verschoben ist.⁵⁸ Das Steuerrecht hat sich in diesem *Prozeß der Ungleichzeitigkeit* mit seinem Ausscheiden aus dem Kreis der Referenzgebiete von den Entwicklungen in der Dogmatik des Allgemeinen Verwaltungsrechts abgekoppelt und sich als ein „selbstgenügsames Biotop“ (*Schulze-Fielitz*)⁵⁹ immer mehr isoliert.⁶⁰ Die AO 1977, deren erklärtes Ziel in einer Wiederannäherung des Steuerrechts an das Allgemeine Verwaltungsrecht lag,⁶¹ konnte diese Entwicklung nicht mehr umkehren.⁶² *Achterberg* hat in seinem Großen Lehrbuch zum Allgemeinen Verwaltungsrecht das Steuerrecht auf Grund dieser Entwicklung deshalb schon gar nicht mehr zum Besonderen Verwaltungsrecht hinzugerechnet.⁶³

Die Frage des Verhältnisses des Steuerrechts zum Allgemeinen Verwaltungsrecht ist heute jedoch drängend, denn auch im Steuerrecht ist unterdessen der Prozeß einer *Verwaltung im Übergang* feststellbar,⁶⁴ der Anschluß zu gewinnen sucht an die neueren Entwicklungen:

- So fühlt sich heute auch das Steuerrecht dem Konzept des „schlanken Staates“ verpflichtet.⁶⁵ Es spricht in der „Rhetorik des Marktes“ (*König*)⁶⁶ vom Steuerzahler als einem „Kunden“⁶⁷ und vom Finanzamt als einer „bürgerorientierten Dienstleistungsbehörde“⁶⁸.
- Das Steuerrecht will sich mit dieser progressiv klingenden Sprache sowie mit der Übernahme von „Schlüsselbegriffen“⁶⁹ der verwaltungsrechtlichen Reformdebatte, wie denen des „Verwaltungsrechtsverhältnisses“⁷⁰, der

⁵⁸ So allg. zum Charakter der „negativen Referenzgebiete“ *Schulze-Fielitz*, DV 27 (1994), 277.

⁵⁹ DV 27 (1994), 277, 278.

⁶⁰ *Isensee*, Verwaltung, S. 22.

⁶¹ BT-Drs. VI/1982, S. 94; *Koch*, DStZ/A, 1976, 451, 453; *Spanner*, BayVbl. 1976, 541.

⁶² v. *Groll*, StuW 1977, 197, 204f.; *Trzaskalik*, DVBl. 1984, 901.

⁶³ *Achterberg*, VerwR, § 1 Rz. 59; ebenso etwa *Ehlers*, VerwR, § 2 Rz. 9. Bei *Bull* ist immerhin zu lesen, daß das Steuerrecht „an sich“ als eine Untereinheit des Verwaltungsrechts aufgefaßt werden könnte, sich jedoch selbständig entwickelt habe; es sei „aber wichtig sich klarzumachen, daß die allgemeinen Begriffe des Verwaltungsrechts und die allgemeine Regeln für das Verwaltungshandeln vielfach“ auch hier „gelten“, VerwR, Rz. 50.

⁶⁴ *Weber-Grellet*, StuW 1999, 311, 315.

⁶⁵ *W. Wendt*, FS Ritter, S. 637, 639.

⁶⁶ DÖV 1995, 349; vgl. zu dieser Sprache etwa *Hill*, JZ 1993, 330, 331.

⁶⁷ Vgl. hierzu etwa die Darstellung in DSTG 11/2001, S. 4 f.

⁶⁸ *W. Wendt*, FS Ritter, S. 637, 640.

⁶⁹ *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, 433, 438f.; *Vofskuhle*, VerwArch. 92 (2001), 184, 196; *R. Schmidt*, VerwArch. 91 (2000), 149, 154 („Leitbegriffe“).

⁷⁰ *Eckhoff*, Rechtsanwendungsgleichheit, S. 454f.; *Seer*, Verständigungen, S. 6, 8, 47f., 81 u. ö.

„Steuerung“⁷¹ und der „Verantwortung“⁷², dem *konsensualen Verwaltungshandeln* in der Figur der sog. „tatsächlichen Verständigung“⁷³ öffnen. Mitunter will es sich hierbei sogar als ein Referenzgebiet konsensualen Verwaltungshandelns verstanden wissen, das seiner Erschließung harrt.⁷⁴

- Im Anschluß an *systemtheoretische* Theorien spricht sich das Steuerrecht aus für eine Neugewichtung des *Verwaltungsverfahrens* sowie der Rolle der *Verwaltung* im Prozeß der Rechtsgewinnung gegenüber dem Gesetzgeber sowie den Gerichten. Das herkömmliche Rechtsanwendungsmodell des Syllogismus sei zu verwerfen.⁷⁵
- Schließlich rezipiert das Steuerrecht neuere Entwicklungen im Recht der *administrativen Normsetzung* durch Übernahme der Figur der *normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift*⁷⁶ sowie der Lehre von der *normativen Ermächtigung*⁷⁷ zur Begründung administrativer Letztentscheidungskompetenzen. Es kommt so zu einer neuen Einschätzung der Bindungswirkung steuerrechtlicher Verwaltungsvorschriften.

Für die Übernahmefähigkeit der Schlüsselbegriffe und dogmatischen Figuren der Reformdebatte gilt, daß das Steuerrecht wie jedes andere Gebiet des Besonderen Verwaltungsrechts auch nicht auf die Rationalitätsstiftende Wirkung der Regeln, Begriffe und Institute des Allgemeinen Verwaltungsrechts verzichten kann. Denn nur so kann das Steuerrecht seine Vorgänge des Massenverkehrs bewältigen, und es kann zugleich dem Auseinanderlaufen der Rechtsentwicklungen, der Unüberschaubarkeit und Unberechenbarkeit der Rechtsanwendung in den einzelnen Fachgebieten in einem auf die Einheit des Systems verpflichteten systematischen Verwaltungsrecht entgegengewirkt werden.⁷⁸

Trotz dieser axiomatischen Idee eines einheitlichen verwaltungsrechtlichen Systems sind Sonderregelungen und bereichsspezifische Dogmatiken jedoch nicht per se ausgeschlossen, sondern können auf Grund von Sachgesetzlichkeiten eines Regelungsbereichs zu *rechtfertigen* sein.⁷⁹ Dieser Frage ist beim Steuerrecht besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Denn das Allgemeine

⁷¹ Eckhoff, Rechtsanwendungsgleichheit, S. 408 f., 413.

⁷² Eckhoff, Rechtsanwendungsgleichheit, S. 408 ff.

⁷³ Seer, Verständigungen, passim.

⁷⁴ Eckhoff, Rechtsanwendungsgleichheit, S. 456.

⁷⁵ J. Hoffmann, S. 5; Seer, Verständigungen, S. 168; Eckhoff, Rechtsanwendungsgleichheit, S. 266; vgl. auch Stolterfoth, DSzJG 21 (1998), 233, 237.

⁷⁶ Vogel, Stuw 1991, 254 ff.; Jachmann, Stuw 1994, 347 ff.

⁷⁷ Birk/Barth, HHSp, AO/FGO, § 4 Rz. 91; Jachmann, Stuw 1994, 347 ff.

⁷⁸ Erichsen, FS Kruse, S. 39; Fiedler, NJW 1981, 2093, 2100; Schmidt-Aßmann, VerwR, 1/1; Schmidt-Preuß, DVBl. 2000, 767; Schulze-Fielitz, DV 27 (1994), 277, 293; Söhn, Folgenbeseitigung, Einleitung, S. X; Stolleis, BWV 1990, 152, 156.

⁷⁹ Schmidt-Aßmann, DV 27 (1994), 137, 146; Schulze-Fielitz, DV 27 (1994), 277, 293; vgl. etwa unter diesem Aspekt zur Entwicklung eines Medienverwaltungsrechts Bethge, DV 27 (1994), 433 ff.

Verwaltungsrecht hat sich in der Vergangenheit auf der Grundlage anderer Referenzgebiete unter Ausschluß des Steuerrechts weiterentwickelt, und auch das Steuerrecht ist eigene Wege gegangen. Es ist beim Steuerrecht daher genau zu prüfen, ob und inwieweit es die erwähnten neuen Schlüsselbegriffe und Figuren des Allgemeinen Verwaltungsrechts rezipieren kann oder sich aber aus sachspezifischen Gründen von der einen oder anderen Entwicklung auszunehmen hat.⁸⁰

C. Rechtfertigung und Ziel der Untersuchung

Eine Systematisierung der Handlungsmaßstäbe der Exekutive sowie eine übergreifende Untersuchung der Methoden effizienten Verwaltungshandelns fehlt sowohl im Allgemeinen Verwaltungsrecht⁸¹ als auch im Steuerrecht, in dem Untersuchungen bisher nur zu einzelnen Maßstäben⁸² und Methoden⁸³ vorliegen. Angesichts der zentralen Bedeutung des Prinzips der *Nachhaltigkeit* für das Handeln der Verwaltung muß der Steuerstaat jedoch seine lange Zeit gepflegte „Schamhaftigkeit“ gegenüber dem Thema der Verwaltungskosten und Verwaltungseffizienz endgültig ablegen⁸⁴ und die rechtliche Erschließung des Maßstabs der Effizienz, seine Einordnung in ein System exekutiver Handlungsmaßstäbe sowie die rechtliche Absicherung von Methoden effizienten Verwaltens als die *zentrale Herausforderung* an die Weiterentwicklung der verwaltungsrechtlichen Systembildung der Gegenwart erkennen. Steht dies noch aus, ist es gerechtfertigt, diesen Fragen eine Untersuchung zu widmen.

Ziel der Untersuchung ist es, durch eine inhaltliche Aufbereitung sowie eine Systematisierung der Ziele und Maßstäbe des Verwaltungshandelns der Steuerverwaltung eine *handlungsleitende Orientierung* zu geben, so daß sie im Einklang mit dem Recht ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen kann. Sind die sich dabei stellenden Fragen jedoch allgemeiner Natur, leiten sich aus dem Beispiel des maßvollen Gesetzesvollzugs im Steuerrecht *Regeln* und *Prinzipien* eines *maßvollen Verwaltens* ab, die das Allgemeine Verwaltungsrecht befruchten und so auf Grund der diesem zukommenden Funktion eines „Speichers“⁸⁵

⁸⁰ Vgl. zu diesem Fragenkreis bereits *Vogel*, StRK-Anm., AO, § 96, R. 26, S. 1.

⁸¹ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, VerwR 6/82.

⁸² Zu den Maßstäben *Praktikabilität* und *Effizienz* vgl. die gleichnamige Schrift von *Arndt* aus dem Jahre 1983; zum Gleichheitssatz vgl. *Eckhoff*, Rechtsanwendungsgleichheit im Steuerrecht, 1999.

⁸³ Zur Typisierung *Isensee*, Die typisierende Verwaltung, 1976; *Osterlob*, Gesetzesbindung und Typisierungsspielräume bei der Anwendung der Steuergesetze, 1992; zur sog. tatsächlichen Verständigung *Seer*, Verständigungen im Steuerverfahren, 1996.

⁸⁴ Vgl. zu dieser Forderung bereits *Schmidt-Aßmann*, Ordnungs idee, S. 23.

⁸⁵ *Schmidt-Aßmann*, Ordnungs idee, S. 12f.

Sachregister

- Abgabenordnung
 - und Verwaltungsverfahrensgesetz 195 f.
- Abgabenrecht
 - Vergleiche und Verträge 136
- Akzeptanz
 - und demokratische Legitimation 25 ff.
 - als Maßstab des Verwaltungshandelns 39 f.
 - normative Begründung eines Akzeptanzgebots 22 ff.
 - und tatsächliche Verständigung 41 f.
 - als Verfahrensziel 20 ff.
 - als Verfassungserwartung 32 ff.
- allgemeines Persönlichkeitsrecht 88
- Allgemeines Verwaltungsrecht
 - Funktionen 1
 - und liberaler Rechtsstaat 7
 - Referenzgebiete 3 f.
 - Reform 1 f., 140
 - „Schlüsselbegriffe“ der Reformdebatte 8 f.
 - und sozialer Rechtsstaat 7
 - und Steuerrecht 4, 6 ff., 388 f.
 - und Typisierung 7, 267
- Amtsermittlungspflicht 274 f.
- und Mitwirkungspflicht 316 f.
- Amtsverhältnis 171
- Analogie siehe unter richterliche Rechtsfortbildung
- „Anspruch auf Fehlerwiederholung“ 93
- „Arbeitsgemeinschaft“ 236
- Arbeitszimmer, häusliches 270 f.
- Aufwandspauschalen 447
- Aufwendungen, gemischte siehe unter Mischaufwendungen
- Ausbildungsförderung 442
- Auskunft 473
- Auslegung
 - verfassungskonforme 175, Fn. 268
 - verfassungsorientierte 175, Fn. 268
- Außenprüfung 346 f.
- Außenrecht und Innenrecht 101, 372 f.
- außergewöhnliche Belastung
 - Gegenwertlehre 260
 - Typisierung 259 f.
 - „Ayur-Veda-Behandlung“ 333
- Behauptungslast 314, 320 f., 332
- Beihilferecht 456
- Beihilfevorschriften 369, Fn. 61, 442, 456
- Belastungsgleichheit 111, 301, 353 ff., 390
- Beobachtungspflicht 125, 264
- beruflich und privat veranlaßte Aufwendungen siehe unter Mischaufwendungen
- Berufskleidung, typische 258
- Berufskrankheit, typische 270
- Besteuerung
 - als (indirekte) staatliche Aufgabe 145 f.
 - nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit 100
- Besteuerungsgrundlagen 322 f.
- Bestimmtheit, Bestimmtheitsgebot
 - allgemein 248
 - und Auslegungsbedürftigkeit 249, 252
 - und Generalklauseln 249
 - Grundlagen in der Verfassung 248
 - Konkretisierung 248
 - Normbestimmtheit 248 ff.
 - im Steuerrecht 249 ff.
 - tatbestandliche 450
 - als Verfassungsdirigative 248

- Beurteilungsspielraum 98, 109
 - im Allgemeinen Verwaltungsrecht 408 ff.
 - und Einzelfall 395, 399
 - und Ermessen 396 f.
 - und Funktionenordnung 394
 - und Koppelungsvorschriften 430 ff.
 - und normative Ermächtigungslehre 394 f.
 - und „offene Normen“ 408 ff.
 - und „private Option“ 410 f.
 - und Standardisierung 399 ff.
 - im Steuerrecht 423 ff.
 - und Verfassung 394
- Bewegungsräume, exekutive
 - Begriff 98
- Beweisführungslast 314 f., 320 f., 322
- Beweislast 283 f.
 - Beweislastentscheidungen 285 ff.
 - „Zwang zur Entscheidung“ 287 f.
- Beweismaß
 - und Beweislastentscheidungen 285 ff.
 - gesenktes 304 f.
 - und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 279 ff.
 - und mehrpolige Rechtsverhältnisse 281 f.
 - und Mitwirkungspflicht 312 ff.
 - normative Regelung 277 f., 284
 - Regelbeweismaß 278 f.
 - verfassungsrechtliche Vorgaben 279 ff.
 - und verwaltungsgerichtliches Verfahren 305 f.
 - und Vorbehalt des Gesetzes 281 ff.
 - und Vorrang des Gesetzes 279 f.
 - und Zumutbarkeit 297 ff.
- „Beweisrisikoverteilung, sphärenorientierte“ 314, 322
- Billigkeit
 - Begriff 465
 - und Beurteilungsspielraum 432, 434 ff.
 - und Idee der Gerechtigkeit 236
- Billigkeitsrichtlinien 464
- „brauchbare Illegalität“ 113
- „Bürgergesellschaft“ 234
- Datenschutz, Grundrecht auf 89
 - „datenschutzrechtlicher Vorbehalt des Gesetzes“ 110
 - Kontrollmitteilung 343 f.
- Deklarationsprinzip
 - und Kontrollmitteilungen 343 f.
 - und Stichproben 342 f.
 - und Verifikationsprinzip 342
- Demokratie
 - direkte 27
 - „Gefälligkeitsdemokratie“ 234
 - und Rechtsstaat 236
 - responsive 27
- Demokratieprinzip
 - und Bestimmtheit 248
 - des Grundgesetzes 25 ff.
 - und Letztentscheidungskompetenz der Exekutive 409, 416
 - und Parlament 212
 - und Verwaltungsverträge 31, 220
 - und Verweisungen 438
 - und Wesentlichkeitsprinzip 105, 213
- dirigierende verfassungsrechtliche Prinzipien 248, 452, 476
- Dogmatik siehe unter Rechtsdogmatik
- Einfachheit 103
- Effektivität 73
- Effizienz 69 ff., 102
 - in der Massenverwaltung 457
 - und Ökonomie 72
 - und Praktikabilität 72
 - und Verhältnismäßigkeit 72, 79 ff.
 - der Verwaltung 102
- Effizienz, formelle 70 f., 74 ff., 101 ff.
 - und Gesetzmäßigkeit 101 ff.
 - und Gleichmäßigkeit 108
 - normative Grundlagen 74 ff.
 - und Optimierung 103
 - Rechtsregel, nicht Rechtsprinzip 103
- Effizienz, materielle 71, 78 ff.
 - und Gesetzmäßigkeit 103 ff., 354
 - und Gleichmäßigkeit 108 f.
 - normative Grundlagen 78 ff.
 - Rechtsprinzip, nicht Rechtsregel 106
- Ehegatten
 - und Erfahrungssätze 331

- Eingriffsrecht, öffentliches 452, 461
 Eingriffsverwaltung 35, 389, 455, 461
 Einzelfallgerechtigkeit 465, 477
 „einzig richtige Entscheidung“ 55 ff.,
 60 ff., 422
 Elastizitätsreserve 107, 131 f., 354
 Entscheidungsmodus
 – Adäquanz gegenüber dem Verfahrens-
 ziel 223 ff.
 Entscheidungsspielraum
 – Begriff 98, Fn. 587
 Entsprechungsgleichheit 99
 „Erdrosselung“ siehe unter Steuer
 Erholungsreisen 333
 Ermessen
 – Ermessensrichtlinien, Pflicht zum
 Erlaß von 403
 – Ermessensspielraum 98, 109
 – Feststellung durch Auslegung 405
 – als Flexibilitätsreserve 354
 – und Gleichheitssatz 349 ff.
 – kognitives 431
 – und materiale Effizienz 354
 – als Rechtsfolgenbestimmung 395,
 405 f.
 – als Standardisierungsermächti-
 gung 403
 – im Steuerrecht 406 f.
 – Tatbestandsermessen 431 f., 433
 – Vereinheitlichung 347
 – Verfahrensermessen 348, 354
 – und Verfassung 405 f.
 – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 349,
 353 f.
 – volitives 431
 Ertrag, fiskalischer
 – und Ermessen 349 f.
 – und Kontrollbedürftigkeit 350
 – Verhältnis zum Verwaltungsauf-
 wand 354
 – und Zwecke des Verfahrens 35 ff.
 Europarecht siehe unter Gemeinschafts-
 recht
 europäische Menschenrechtskonven-
 tion 299 f.
- Exekutive
 – als eigenständige Staatsgewalt 212, 417
 – und Entscheidungsprärogative 417
 – und Entscheidungspriorität 417
- Familien
 – und Erfahrungssätze 331
 Festsetzungsverfahren 136
 – Grundsatz der verfahrensrechtlichen
 Einheit 201
 Feststellungsklage
 – Subsidiarität 201
 finale Programmierung siehe unter Kon-
 ditionalschema, -programm
 Finanzzwecknormen siehe unter Lasten-
 aufteilungsnormen
 Finanznotstand 115
 Finanzverwaltung
 – und Steuerrechtsnorm 54 f.
 siehe auch unter Steuerverwaltung
 Finanzzwecknormen 470 ff.
 fiskalischer Ertrag 35 ff.
 Flexibilitätsreserve 107, 131 f., 354
 Folgenbetrachtung 458
 Folgerichtigkeit, Gebot der 125, 131
 Form und Inhalt 183, 186 ff., 219
 freiheitlich demokratische Grundord-
 nung 124
 Frischzellenkur 333
 Fürsorgeprinzip 456
 funktionelle Richtigkeit 221 ff.
 Funktionenordnung (-gliederung) 127,
 254, 359 f., 386, 416 ff., 443, 455, 465
- Garantie wirksamen Rechtsschutzes
 siehe unter Rechtsschutzgarantie
 Gemeinschaftsrecht
 – und Effizienz 74 f.
 – und Ermessenslehre 396, 397 ff.
 – und gerichtliche Kontrolldich-
 te 397 ff., 420
 – und gesamtwirtschaftliches Gleich-
 gewicht 344
 – und Kapitalvermögens-
 besteuern 126, Fn. 787
 – und Nachhaltigkeit 1 f., 84

- und Richtlinienumsetzung durch normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift 371, Fn. 72
- „Spill-over-Effekt“ 399
- und steuerliche Belastungsgründe 254 ff.
- und Typisierung bei touristisch reizvollen Orten 264, Fn. 209
- Gemeinwohl
 - und Besteuerung 37, 79
 - Elemente 77, 459
 - und Kompetenz 40
 - und Rationalität staatlichen Handelns 121, 292 f.
 - und Rechtfertigung öffentlicher Ausgaben 83 f.
 - Steuerfestsetzung 55
 - als Ziel staatlichen Handelns 95, 459 f.
 - und Zweckmäßigkeit staatlichen Handelns 75
- Gemeinwohlziele
 - direkte und indirekte Verfolgung 144
- gemischte Aufwendungen siehe unter Mischaufwendungen
- gerichtlicher Rechtsschutz
 - Rechtsfortbildungs- und Präventivfunktion 219 f.
- Gesamtvollzug 5, 117 ff.
- Gesetz
 - und Entscheidungspflichten der Verwaltung 205 f.
 - Funktionen für die Verwaltung 51 f.
- Gesetzesbindung
 - Bedeutung 57 ff.
 - Dichtgrade 52 ff.
 - und gesetzesakzessorische Verwaltung 55 ff.
 - im Steuerrecht 59 f.
- Gesetzesgerechtigkeit 465, 477
- Gesetzmäßigkeit
 - und formelle Effizienz 101 ff.
 - und gesetzesakzessorische Verwaltung 55 ff.
 - und Gleichheit 90 ff.
 - als Maßstab des Verwaltungshandelns 46 f.
 - als ein „Sichannähern“ an die richtige Entscheidung 55 ff., 61 ff., 224, 292
 - und Vertrauensschutz 465
 - und Wahrung der Rechte des Bürgers 109
 - als Ziel des Verfahrens 19 f.
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 92, 124, 467
 - und konsensuale Entscheidungsformen 186 ff., 226
 - Rechtsregel, nicht Rechtsprinzip 106
 - und Wahl der Handlungsform 137
- Gesetzesgerechtigkeit 95
- Gesetzwidrigkeit
 - Anschein der 233
- Gesamtvollzug 117 ff.
- Gestaltungsgleichheit 99
- Gewaltenteilung siehe unter Funktionenordnung (-gliederung)
- Glaubhaftmachung
 - und Regelbeweismaß 305, 307
- Gleichbehandlung
 - faktische 90 f., 93, 353
 - funktionenübergreifende 445
- Gleichheit (Gleichmäßigkeit) 65 ff.
 - im Belastungserfolg 99 f., 229, 263, 301, 341
 - Belastungsgleichheit 111, 301, 353 ff., 390
 - der Besteuerung 96 ff., 466
 - und Datenschutz 344
 - und Effizienz 108 f., 354
 - faktische 128, 354, 458, 466
 - und Folgenbetrachtung 458
 - als formales Prinzip (formelle Gleichheit) 94, 216
 - generelle, nivellierende 96, 100
 - vor dem Gesetz 444
 - und Gesetzmäßigkeit 90 ff.
 - Interpretationsfunktion 98
 - Lastengleichheit 230, 390
 - materielle 94, 216
 - Nachbargleichheit 157, 353
 - organübergreifende 445
 - proportionale 105
 - staatsbürgerliche Rechtsgleichheit 68, 92, 94 f., 352
 - tatsächliche 100, 390
 - im Unrecht 91, 93
 - verbandsübergreifend 444
 - in der Zeit 459

- Gleichheitssatz 127 f.
 – und Billigkeit 466 f.
 – als Ermessensgrenze 349
 – funktionenübergreifende Wirkung 443 ff.
 – und Letztentscheidungskompetenz 454 ff.
 – normativer Gehalt 352 f.
 – Normbereich 127 f.
 – Standardisierungskompetenz 456
 – und Verwaltungspraxis 467
 – und Wesentlichkeit 215 f.
- Grundpflicht
 – Ansprüche unter den Bürgern 156 f.
 – und Gesetzesgehorsam 169
 – Steuerpflicht als 66, 111, 216
 – und Zumutbarkeit 300 f.
- Grundrechte
 – „Ausstrahlung“ auf das Recht 175, 265
 – und Erfüllung von Rechtspflichten 169
 – und Grundpflichten 168
 – „Leben nach eigenem Entwurf“ 168
 – und Mitwirkungspflicht 179
 – Normgeprägtheit 394, 443, 461
 – Schutzfunktion 125
 – und Selbstbestimmung 182
 – und Vertragsschluß 182 ff.
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit siehe unter Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
- Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens („GNO-FÄ“) 246, 355, Fn. 786
- Handlungsformen
 – und Adäquanz gegenüber der gestellten Aufgabe 138, 223 ff.
 – Bewirkungsauftrag (Bereitstellungsfunktion) 137
 – und Grundrechte 175 ff.
 – und Inhalt 186 ff.
 – Maßstäbe für die Auswahl von 137 f.
 – „Speicherfunktion“ 191, 203
- Handlungsmaßstäbe, exekutive 46 ff.
 – System 89 ff.
- Handlungsnorm (-maßstab) und Kontrollnorm (-maßstab) 59, 395, 413 f., 422
- Hilfsnormen 400, 437, 447, 450, 464
- Indiztatsache 447
- Innenrecht und Außenrecht siehe unter Außenrecht und Innenrecht
- klassifikatorischer Begriff 449 f.
- Konditionalschema, -programm 52 f., 54, 405, 455
- konsensuales Verwaltungshandeln
 – und „grundrechtlicher Mehrwert“ 181 ff.
 – und Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts 140 ff.
 – und Steuerungsdiskussion 140 ff.
 – und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 174, 184 f.
- Konstruktivismus 62, 64
- Kontrolle
 – und kontrollfreie Räume 355
 – potentielle 355
 – und steuerliches Ergebnis 346 ff.
 – totale 111
 – und „Wirtschaftsstandort“ 355 f.
- Kontrollmitteilungen
 – Beschränkung von als strukturelles Vollzugshindernis 344, Fn. 717
 – und Kapitalflucht 344
 – Zulässigkeit 343 f.
- Kontrollnorm 59
 siehe auch unter Handlungsnorm
- Kontrollrisiko 129
- Kooperationsmaxime 236
- kooperativer Staat siehe unter Staat
- Koppelungsvorschriften 430 ff.
- Länderfinanzausgleich
 – und steuerliche Kontrollen 355 f.
- Laienrichtertum 453
- Last, verfahrensrechtliche
 – Anwendungsbereich 320 f.
 – Begriff 320
- Lastenausteilungsnormen
 – Begriff 36
 – und Gemeinwohlverwirklichung 144

- als regulatives Recht 143 f.
- und Vollzugsdefizit 144
- Legalitätsprinzip 46, 107, 207
- Legitimation
 - Begriff 23 f.
 - der Besteuerung 24
 - demokratische 25 ff.
 - grundrechtliche 29 ff.
 - von Herrschaft 155
 - Quellen in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes 24
- Legitimität 459
- Leistungsfähigkeit 111, 255
- Lenkungsnormen
 - Begriff 36
 - und Gleichheit 147
 - und regulatorisches Recht 143, 146 f.
 - und Vertrauensschutz 471 f.
 - und Vollzugsdefizit 146 f.
- Letztentscheidungskompetenz 59

- Markteinkommenstheorie
 - und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit 255
- marktoffene Vorgänge 88 f., 178
- Massenfallverfahren 4, Fn. 28
- Massenverfahren 4, Fn. 28
- Massenverkehrsverwaltung 4, Fn. 28
 - und Beurteilungsermächtigung 457
- Massenverwaltung 4, Fn. 28
- Maßstäbe des Verwaltungshandelns siehe unter Handlungsmaßstäbe, exekutive maßvoller Gesetzesvollzug 5, 11 f. mit Fn. 88
- maßvolles Verwalten 10, 18, 69, 238, 336, 358, 463
 - Begriff 112
 - und Kontrolle 346 ff.
 - und Typisierung 267 f.
- Maximalprinzip 101
- Menschen- und Bürgerrechtserklärung der Verfassung der französischen Republik von 1793 94
- Menschenbild der Verfassung 340 f.
- Menschenwürde 66, 181, 185, 338, 340
- Milderungsvorschriften 464
- Minimalprinzip 101

- Mischaufwendungen 261 ff.
 - Erfahrungssätze 333
 - Repräsentationsaufwendungen 262
 - Typisierung 261 ff.
- Mitwirkung und Mitentscheidung 236
- Mitwirkungspflicht
 - und Beweismaß 312 ff.
 - und Beweiswürdigung 319
 - Funktion 317
 - und Mitwirkungsrecht 314
 - verfassungsrechtliche Zulässigkeit 299 f.
- Verletzung und Folgen für die Amtsermittlungspflicht 318 ff.

- Nachbesserungspflicht 125
- Nachhaltigkeit siehe unter Prinzip der Nachhaltigkeit
- normative Ermächtigungslehre
 - Begriff 394
 - Fallgruppen im Allgemeinen Verwaltungsrecht 423 ff.
 - im Steuerrecht (de lege lata) 425 ff.
 - im Steuerrecht (de lege ferenda) 461
- Normbereich
 - „Wandel des Normbereichs“ 123, 265
- Normbestimmtheit siehe unter Bestimmtheit, Bestimmtheitsgebot
- Normenkollision 38 f., 101
- „Normgeltungsbeendigung, autoritative“ 120, Fn. 739, 122, Fn. 753
- Notstand
 - innerer 115
 - Notstandslage 116
- Nutzungsdauer, betriebsgewöhnliche 259

- Opportunitätsprinzip 46
- Optimierung 101, 128
 - und „magisches Vieleck“ 106

- Pauschalierung
 - und formelle Typisierung 334 f.
 - als Freibetragsregelung 334 f.
 - und materielle Effizienz 108
 - „Planungssicherheit“ 148, 210
 - „postindustrielle Wissensgesellschaft“ 265

- Präjudiz 468
 Präklusion, verfahrensrechtliche 104
 Präzedenzien 471
 Praktikabilität 72, 103
 praktischen Konkordanz, Prinzip der 104, 108, 115
 Prinzip der Nachhaltigkeit 1 f., 10, 80, 84
 private Lebensführung 110
 Privatsphäre 88 f., 110 f., 298 f.
 Programmierung, finale 53
 prozedurale Rationalität 49 ff.
 Prozeßvergleich 199
 prozessuale Waffengleichheit 458 f.
- Quantifizierung von Rechtsbegriffen 447 f.
- Rationalität staatlichen Handelns 79 ff., 107, 127, 129 ff., 197
 – und Beweismaß 292 ff.
 – und Kontrolle 345
 – und Wahrheit 63
 Realtypusbegriff 451 f.
 Recht auf Datenschutz 88
 Recht auf informationelle Selbstbestimmung 88
 „rechtlich kontrollierte Selbstregulierung“ 142 ff.
 Rechtsanwendung 56 f.
 – und Erkenntnis 56
 – und hermeneutischer Zirkel 202 f.
 – materiell typisierende 111
 – und Rechtsetzung 374 f.
 – und Rechtsschöpfung 56 f., 374
 Rechtsanwendungsgleichheit 65 f., 92, 143
 – und Bestimmtheit von Gesetzen 253 f.
 – exekutive Kompetenz zur Konkretisierung 442 ff.
 – funktionenübergreifende 443
 – Gehalt 68
 – und Kontrolle 355
 – organübergreifende 445
 – Verwiesenheit auf einen Maßstab 67 f.
- Rechtsbegriffe
 – klassifikatorische 449 f.
 – „Relativität“ 323
 – unbestimmte 56, 418, 420 f., 450
- Rechtsdogmatik
 – Funktion 149
 – Grenzen 149
 – Verfassung als Maßstab 373
 Rechtsfindung, typologische 452
 Rechtsfrieden
 – und Rechtsstaatsprinzip 34
 – als Verfahrensziel 34 f.
 – und Verträge 43 f.
 – und Verwirklichung des Rechts 42 ff.
 – und Zwang zur Entscheidung 288
 Rechtsgleichheit, staatsbürgerliche 68, 92, 94 f., 352
 Rechtsnormen
 – Funktionen 119
 – und Wirklichkeit 120
 Rechtsprechungsänderung 473
 Rechtsschutzgarantie
 – und Beurteilungsspielraum 394 f.
 – und Demokratieprinzip 416
 – und Effizienz der Verwaltung 457
 – und Gemeinschaftsrecht 420
 – und materielles Recht 411
 – Normgehalt 411 ff.
 – und Normgeprägtheit 411 f.
 – und Sachverstand 453 f.
 – und Verfassung 416 ff.
 – und Verhältnis des einzelnen zum Staat 154
 Rechtssicherheit 305, 459, 468
 – und Beweislastentscheidung 305
 – und Gemeinwohl 459
 – und Rechtsstaatlichkeit 468
 Rechtsstaat
 – und Analogie im Steuerrecht 327
 – Bedeutung 80 ff.
 – und Beweismaß 295 f.
 – und Demokratie 236
 – und Distanz 88
 – und egalitärer Anspruch 216 f.
 – und Formenlehre des öffentlichen Rechts 381
 – und Gerechtigkeit 236
 – und Kontrolle 111, 342 f.
 – und maßstabgeleitetes Handeln 347, 403
 – und Mitwirkung des Bürgers im Verwaltungsverfahren 29, 181, 183

- und Notstand 116
- Recht als Quelle staatlichen Handelns 414
- und Rechtfertigung des Staates 81 f.
- und Rechtsanwendungsgleichheit 65 f., 92, 100, 216 f.
- und Rechtsdurchsetzung 111
- und Schätzung 325
- als „Schleusenbegriff“ 81
- und Staat-Bürger-Verhältnis 155
- und Steuerstaat 295
- und Systemtheorie 143
- und Zufall 242 f.
- Rechtsstaatlichkeit
 - und Einzelfallgerechtigkeit 249
 - materielle und Beweismaß 296 f.
 - und Rechtssicherheit 468
 - und Schätzung 325
 - Traditionszusammenhang 81 f.
- Rechtsstaatsprinzip 455, 469
 - und Bestimmtheit 248, 450
 - und Beweislastentscheidungen 287 f.
 - und Einzelfallgerechtigkeit 249
 - und Ertragsmaximierung im Besteuerungsverfahren 36 f.
 - und Rechtsfrieden 34, 42
 - und Sachverhaltsermittlung 331
 - und Steuergerechtigkeit 253
 - und Verdachtsbesteuerungen 327
 - und widerstreitende Ziele 318, Fn. 318
- Rechtsverhältnis 154
- Rechtsverordnung
 - und normatives Ermessen 402, Fn. 274
- Referenzgebiet 7
 - Begriff 3
- Regeln, Prinzipien 103, 106, 468
- regulative Politik 140
- regulatorisches Recht
 - Begriff 140 f.
 - Steuerungsschwäche 143
 - und Umweltrecht 141
- Republik, Prinzip der 82 f.
- richterliche Rechtsfortbildung 326 f.
- Richtigkeit
 - funktionelle 214, 221 ff.
 - als Leitidee 57 ff.
 - als verfahrensexterner Maßstab 61
- Sachverständige 453
- Schätzung
 - und Analogie 326 f.
 - und Beweismaß 302 f.
 - Bezugspunkt 243 f.
 - „dem Grunde nach“ 322 ff.
 - und Mitwirkungspflichtverletzung 319
 - Quantitäten 324
 - Rechtfertigung 209
 - und Sachverhaltsermittlung 244
 - und tatsächliche Verständigung 208 f.
 - und Typisierung 243 f.
- Schattenwirtschaft, Schwarzarbeit 238
- „schlanker Staat“ siehe unter Staat
- schonendster Ausgleich 104, 108
- Sein und Sollen 119 ff.
- Sozialhilferecht 389 f.
- Sozialstaatsprinzip, sozialstaatlich 86, 181, 297, Fn. 395, 389
- Sozialzwecknormen siehe unter Lenkungsnormen
- sozialwissenschaftliche Steuerungsdiskussion 140 ff.
- Spekulationsgewinne 238
- Staat
 - der Distanz 30, 41, 88, 233
 - impermeabler 372
 - kooperativer 21, 22 f., 148, 234
 - des „Maßes“ 81
 - der postmodernen Gesellschaft 234
 - als rechtlich konstituiertes Gefüge 372
 - schlanker 2, 8
 - sektoraler 167
 - temperierter 80
 - und treuhänderische Funktion 82 f.
 - überforderter 2
 - Verwaltungsstaat 54
 - und Zeitgeist 20, 234
- Staat-Bürger-Verhältnis
 - und konsensuales Verwaltungshandeln 151 ff.
 - Lehre von der Gleichordnung 151 f.
 - als Rechtsverhältnis 154
 - und Verwaltungsakt 152
- Staat und Gesellschaft
 - Osmose 234
 - Teilung von Verantwortung 3

- Unterscheidung 156, 230
- und Verfassungserwartungen 168
- „staatlich regulierte Selbststeuerung“ 141
- staatliches Handeln
 - Flexibilität 468
 - Verlässlichkeit 468
- Staatsaufgaben
 - allein staatliche Aufgaben 146
 - und Besteuerung 146
 - direkte 145
 - indirekte 145
- staatsbürgerliche Rechtsgleichheit
 - siehe unter Rechtsgleichheit, staatsbürgerliche
- Staatsgewalt 155
- Staatslehre 23
- Staatsnotstand 114 ff.
- Staatsstörung 115
- Staatsverschuldung 2
- Steuer
 - und Analogie 326 f.
 - und demokratisches Ethos 300
 - „Diktum des Gesetzgebers“ 250
 - „Erdrosselung“ 250
 - Kunstfigur des Rechts 221, 250
 - und richterliche Rechtsfortbildung 326 f.
 - als sittliche Notwendigkeit 300
 - Tatbestandsmäßigkeit 54, 303 f.
- Steuerbescheid
 - als Akt der Rechtsanwendung 308
 - Bedeutung der Handlungsform 204
 - Entscheidungsgegenstand 203
 - und Vertrag 202
- Steuerehrlichkeit
 - Abstützung 342
 - Deklarationsprinzip 342
 - Kontrollmitteilung 343 f.
 - Stichprobe 342 f.
 - Verifikationsprinzip 342
- Steuererhebungspflichtigen Privater 145, Fn. 57
- Steuererklärung
 - Kontrolle, reduzierte 336 ff.
 - und Kontrollmitteilungen 343 f.
 - als Mitwirkungshandlung 179
 - Stichprobe 342
- und Überzeugung 339 ff.
- Vertrauensvorschuß 336
- Steuerfestsetzung, vorläufige 305
- Steuerhinterziehung 250 f.
- steuerliche Leistungsfähigkeit siehe unter Leistungsfähigkeit
- Steuermoral 221
- Steuerpflicht
 - als Gemeinlast 216
 - als Grundpflicht 111, 301
 - und Solidargemeinschaft 157, 234
- Steuerpflichtiger
 - Behauptungs- und Beweisführungs- last 320 f., 322
 - als Beweismittel 166, 317
 - als „Kunde“ 8, 231
 - Mitwirkung im Verwaltungsverfahren 178 f., 315 ff.
 - Vertrauensvorschuß 336
- Steuerrecht
 - und Allgemeines Verwaltungsrecht 6 ff., 455
 - und Bestimmtheit von Gesetzen 249 ff.
 - bindendes Recht 56, 230
 - Blankettnorm 251
 - und Ermessen 406 f.
 - und „herrschaftsfreier Diskurs“ 235
 - und „hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung“ 145
 - als ius cogens 230
 - und Lastengleichheit 230
 - und Leistungsfähigkeit 255
 - und normative Ermächtigungen 423 ff.
 - als öffentliches Eingriffsrecht 452, 461
 - Rationalitäten und Strukturen 229 ff.
 - und Rechtsanwendungsgleichheit 253
 - als Referenzgebiet konsensualen Verwaltungshandelns 235
 - als regulatives Recht 142
 - und Richten in eigener Sache 233
 - und Sozialwissenschaft 143
 - und Typusbegriffe 449 f.
 - und unbestimmte Rechtsbegriffe 252, 254
 - und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 250
 - und Verhandlungen 231 f.

- Vollzugsbedürftigkeit 20
- und Wehrrecht 390
- Steuerrechtsverhältnis
 - als Dauerbeziehung 160
 - und Interessen Dritter 156
 - als Rechtsverhältnis 160
 - als Schuldverhältnis des öffentlichen Rechts 160 f.
- Steuerstaates, Prinzip des 36, 168
- Steuerungsfähigkeit des Rechts 143
- Steuerungskrise des Rechts 140
- Steuerverfahren
 - und fiskalischer Ertrag 35 ff.
 - und Strafverfahren 299 f.
 - Ziele 19 ff.
- Steuerverkürzung siehe unter Steuerhinterziehung
- Steuerverwaltung
 - Besonderheiten 249 f.
 - als Eingriffsverwaltung 35, 98, 455
 - und Garantenstellung 230, 234
 - und Gesetz 250
 - als „gesetzesdirigierte“ Verwaltung 47 f., 228
 - als Gesetzesakzessorische Verwaltung 54 ff., 228
- Stichprobe
 - anlaßunabhängig 342
 - Notwendigkeit 342
- Syllogismus 9, 50, 64, Fn. 354
- System
 - äußeres und inneres 303, 382
 - Begriff 18, 38
 - „Steuerbarkeit von Systemen“ 143
- Tatbestandsmäßigkeit 54, 303, 452
- tatsächliche Verständigung 136 f.
 - und Feststellungsklage 201 f.
 - als maßvoller Gesetzesvollzug 5
 - rechtliche Qualifikation 190 ff.
 - und Treu und Glauben 190, 193
- tatsächliche Vermutung 238, 268, 271 ff.,
 - und Regelbeweismaß 328 f.
- typisierende Betrachtungsweise 96 f.
- Typen
 - reale 441
- Typisierung
 - und Anscheinsbeweis 269, 330 f.
 - des Ausgabenabzugs 270, 271, 276 f.
 - und außergewöhnliche Belastungen 259 ff.
 - und Beobachtungspflicht 264
 - und Berufskleidung 257 f.
 - und Bestimmtheit 247 ff.
 - und Beweis des Gegenteils 269
 - und Beweislasttheorie 240, 267
 - und Beweismaß 270, 275 ff.
 - und Beweiswürdigung 270
 - und Drei-Objekte-Grenze 267
 - und Effizienz, materielle 108
 - von Einzelsachverhalten 270 f., 276
 - und Erfahrungssätze 269 f., 275 f., 329, 332
 - und Fiktion 239, 270
 - formelle 240, 267, 268 ff.
 - und Gegenbeweis 269
 - gesetzliche Typisierungen 247
 - als gesetzwidrig vereinfachender Vollzug 241 ff.
 - und Gleichbehandlung 97 ff., 241
 - und Hilfstatsache 270
 - hypothetische 240
 - kategorische 110, 239
 - als maßvoller Gesetzesvollzug 5
 - materielle 239 ff.
 - als Methode der Norminterpretation 240
 - als Methode der Sachverhaltsfeststellung 240
 - und Mischaufwendungen 261 ff.
 - Normgruppen 257 ff.
 - Notkompetenz der Verwaltung 115
 - und Prima-facie-Beweis 240, 269
 - und Privatheitsschutz 109 ff., 241
 - und Rechtsfrage 240 f.
 - und Regelbeweismaß 328 f.
 - und Sachverhaltsermittlungspflicht 274 f.
 - und Schätzung 243 f.
 - und Steuervereinfachung 129 f.
 - und Tatfrage 240 f.
 - und tatsächliche Vermutung 271 ff.
 - „Typisches“ im Gesetz 257 f.
 - und Typisierungsspielraum 247
 - und unwiderlegliche Vermutung 239 f., 270

- und Verwaltungsvorschriften 242 f.
- und Vollzugsnotstand 115, 117 f., 241
- und wirtschaftliche Betrachtungsweise 244 f.
- Typusbegriff
 - und klassifikatorische Begriffe 449 f.
 - und Konkretisierung 440 ff.
 - und typisierende Verwaltungsvorschrift 441
- Überforderung
 - des Gesetzgebers 392
 - des Staates 2
- Übergangsrichtlinien 462 ff.
- Unterhalt 265
- Untersuchungsgrundsatz
 - „Aufklärungsermessen“ 245 f.
 - Bedeutung 207 f.
 - und formelle Typisierung 274 f.
 - und Verfahrensermessen 245 f.
- Verantwortung
 - und Ableitung von Rechtsfolgen 165
 - Adressat von 169 f.
 - Begriff in der Rechtswissenschaft 163 f.
 - „Bürgerverantwortung“ 167 f.
 - Erfüllungsverantwortung 146
 - Finanzierungsverantwortung 162
 - Gegenstand 165
 - gemeinsame von Behörde und Bürger 162 ff., 165 ff., 316
 - Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortung 142
 - und konsensuales Entscheiden 161 f.
 - Letztverantwortung 171
 - Rahmenverantwortung 146
 - und Sachverhalt 166
 - sektorale 167
 - Teilung von 3, 162 f.
 - „Verantwortungsgemeinschaft von Behörde und Bürger“ 162, 313 ff.
- Vereinfachung des Steuerrechts 129
- Verfahrensermessen siehe unter Ermessen
- Verfassung
 - Allbezüglichkeit 19
 - und Annäherung 124
 - „Ausstrahlung“ auf das einfache Recht 19, 138
 - dirigierende Prinzipien 248, 452, 476
 - als Maßstab von Rechtsdogmatik 373
 - und Menschenbild 340 f.
 - Normativität 120 f.
 - als Quelle und Legitimation 154
 - als Rahmen 19, 138
 - und Selbstand 121, 251, Fn. 108
 - und soziale Wirksamkeit 121
 - und steuerliche Belastungsgründe 254
- siehe auch unter Auslegung
 - Verfassungsauslegung 121 f.
 - und funktionelle Richtigkeit 221 ff.
- Verfassungserwartung
 - Begriff 32
 - und Gemeinwohlförderung 167 f.
- Verfassungsstaat
 - und Akzeptanz 33
 - Begriff 80
 - und Bindung des Gesetzgebers 130 f.
 - und Effizienz 102
 - und Einnahmenerwirtschaftung 37
 - und Ermessen der Verwaltung 405
 - Rechtsgleichheit 92, 97
 - und republikanische Tradition 82
 - als sektoraler Staat 167
 - „Staat des Maßes“ 81
 - Verhältnis der Rechtsprechung zur Verwaltung 456
- Verfassungsstörung 116
- Verfassungstheorie 32
- Verfassungsvoraussetzung 167, Fn. 213
- Vergleichsvertrag 104, 136
- Verhalten, widersprüchliches 94
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 79 ff., 107
 - und Entgrenzung des Rechts 85 ff.
 - als Ermessensgrenze 349
 - Herleitung 80, 184
 - und konsensuales Verwaltungshandeln 174, 184 f.
 - und Ressourcenschonung 107
 - und Steuerrecht 250
- Verifikation 111
- Vertrag 136
 - und Absprache 192
 - und Finanzgerichtsprozeß 198 f.

- und Grundrechte 214 f.
- Handlungsformverbot 200
- normative Zulassung 194 ff.
- und Planungssicherheit 210 f.
- über Rechtsfragen 136
- über Sachfragen 136
- im Steuerrecht 197 f.
- und Verantwortlichkeit 221
- Vertragsverhandlungen 227
- Vertrauen 465
- in ethische Verlässlichkeit 218, 221
- und konsensuales Verwaltungshandeln 232 f.
- in Steuererklärungen 336 ff.
- in Urteile 468 ff.
- Vertrauensgrundsatz 337 ff.
- als Voraussetzung eines Verfahrens 232 f.
- Vertrauensgrundlage, Vertrauensstatbestand 467, 468, 472
- Vertrauensschutz 465 ff.
- abstrakter 476
- bei Gesetzen 475
- konkreter 476
- Rechtsprinzip, nicht Rechtsregel 468
- Voraussetzung 467
- Verwalten
- maßvolles siehe unter maßvolles Verwalten
- „mitwirkungsoffenes“ 236
- Verwaltung
- und „Aufklärungsermessen“ 245 f.
- als „eigenständige Staatsgewalt“ 254
- Eingriffsverwaltung 389, 455, 461
- und Gesetz 51 ff.
- gesetzesakzessorische 55, 90, 99, 228, 414
- gesetzdirigierte 47 f., 228
- Gewährleistung des demokratischen Willens 234
- grundpflichtendurchsetzende 66, 442
- Leistungsverwaltung 389
- Typen 55
- und Verfahrensermessen 245 f.
- Verwaltungsakt
- als Akt der Rechtsanwendung 308
- und Bindung 206 f.
- und gerichtliches Urteil 308
- als konsensuale Handlungsform 157 f.
- und materielle Gerechtigkeit 155
- und Mitwirkungshandlungen des Bürgers 159
- Rechtfertigung 155
- und Rechtssicherheit 155
- rechtswidrige 472
- Rücknahme 473
- Staat-Bürger-Verhältnis 152 f.
- und Verantwortung 204
- und „Vorbelastungsverbot“ 205
- Verwaltungseffizienz siehe unter Effizienz
- Verwaltungslehre 32, 74
- Verwaltungsrecht
- Arbeitsteilung zwischen Gesetzgeber und Verwaltung 254
- Aufgabe, Funktion 149
- grundpflichtendurchsetzendes 390
- im Übergang, im Umbruch 8 f., 148
- und Verwaltungswirklichkeit 148 ff.
- Verwirklichung 254
- Verwaltungsrechtsnormen
- Beurteilungsnorm 152
- Dienstanweisung 358, Fn. 1
- als Handlungs- und Kontrollnorm 413 f., 422
- Typen 53
- Verhaltensnorm 152
- Verhaltensrecht 156
- Verwaltungsrechtsverhältnis
- Bedeutung der Figur 158
- und Handlungsformenlehre 159
- und konsensuales Entscheiden 153, 158 f.
- und Nebenpflichten 158
- Verwaltungsverfahren
- Begriff 176
- Bürger als Beteiligter 177
- freie Beweiswürdigung 310 ff.
- Funktion 176
- und Grundrechte 174, 182
- und „herrschaftsfreier Diskurs“ 156
- institutionelle Rücksichtnahme zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz 305 ff.

- kooperative und dialogische Struktur 183
- Pflichten der Behörde 179 ff.
- und Sachverhaltsermittlung 178
- und Staat-Bürger-Verhältnis 175
- als „Verwirklichungsmodus“ von Verwaltungsrecht 19
- „Zwang zur Entscheidung“ 287 f.
- Verwaltungsvertrag
 - und Normstruktur 225 f.
 - und Staat-Bürger-Verhältnis 151 ff.
 - und Vertrauensschutz 476
- Verwaltungsvorschriften 358 ff.
 - „antizipiertes Sachverständigengutachten“ 385, Fn. 165
 - Außenbindung 362 ff.
 - Außenwirkung, faktische 362
 - Außenwirkung, indirekte 364
 - Auslegungsrichtlinien 456
 - Beachtlichkeit 458 ff.
 - Beihilfenvorschriften 369, 389, Fn. 61, 442, 456
 - und Beurteilungsspielraum 393 f.
 - und Beweiswürdigung 310 ff.
 - Bewertungsrichtlinien 359 f., 440, 446
 - Billigkeitsrichtlinien 464
 - Bindung, flexible 361
 - Bindung, funktionenübergreifende 445
 - Bindungswirkung 359 ff.
 - dienstrechtliche Gehorsamspflicht 361
 - Dienstvorschriften 358
 - zur Durchführung von Rechtsvorschriften 358
 - und Effizienz 359, 362
 - Erlasse 358, Fn. 1
 - ermessenslenkende, Ermessensanordnungen 358, 365 f.
 - finanzzwecknormeninterpretierende 472 ff.
 - und Formenlehre des öffentlichen Rechts 381 f.
 - Funktion 359
 - Geschichte 378 ff.
 - Gesetzesanwendungsvorschriften 358
 - Gleichmäßigkeit 359, 362, 365 f., 376 f.
 - Innenbindung 360
 - des internen Dienstbetriebes 358
 - intersubjektive 361
 - intrasubjektive 361
 - norminterpretierende 358, 365 f., 446, 457, 475
 - normkonkretisierende 9, 358, 370 f., 383 ff.
 - Organisationsvorschriften 358
 - originäre Normsetzungskompetenz der Exekutive 367 ff., 373 ff.
 - Pauschalierungsrichtlinien 439, 446
 - politische Entscheidung 386 ff.
 - präsumtive Verbindlichkeit 418 f., 458
 - Rechtsnormcharakter 372
 - Rechtssicherheit 365
 - Rechtsverordnungen 377 ff.
 - Richtlinien 358, Fn. 1
 - (Rund-)Verfügungen 358, Fn. 1
 - zur Sachverhaltsermittlung 358, 365, 438 ff., 446, 462
 - Schätzungsrichtlinien 359, 440, 446
 - Schreiben 358, Fn. 1
 - selbständiges Verordnungsrecht der Exekutive 379
 - Selbstbindung 364 ff.
 - Sozialhilferecht 389 f.
 - und System von Rechtsnormen der Verfassung 380
 - Typen, Typologie 53, 358 ff.
 - Typisierungsrichtlinien 359, 439 ff., 446
 - Typusbegriffe 438, 440 ff.
 - Übergangsregeln, -richtlinien 358, 462 ff., 477
 - Umwelt- und Technikrecht 384 ff.
 - Vereinfachungsanweisungen 358, 438 ff., 446, 462
 - verhaltenslenkende 358
 - (faktische) Vertrauensbasis 474
 - und Weisungsrecht 360 ff., 375
 - und Wesentlichkeit 390 f.
 - und Verweisung 437 f.
 - Verwirkung 93
 - Vollzugsdefizit 116, 142
 - „Vollzugsnotstand“ 113, 115
 - Vorbehalt des Gesetzes
 - und Beweismaß 281 ff.
 - und Datenschutz 110

- finanzrechtlicher 54
- und funktionelle Richtigkeit 221 ff.
- Grundlagen 212 f.
- Herleitung 46, Fn. 201
- und konsensuale Handlungsformen 211 ff.
- und politische Entscheidung 388
- und Totalvorbehalt 212, 218
- und Verwaltungsvorschrift 367 f.
- und Wahl der Handlungsform 137, 211
- und Wesentlichkeit 213, 215
- Vorbehalt des Möglichen 123 f.
- Vorrang des Gesetzes
 - und Beweismaß 279 ff.
 - positiver 46
 - und Wahl der Handlungsform 137, 189 ff.
- Waffengleichheit 296 f.
- Wahrheit
 - formelle 63
 - materielle 62 ff.
- Wahrung der Rechte des Bürgers 87 ff.
 - als Aufgabe/Ziel des Verfahrens 87
 - und Gesetzmäßigkeit 109 ff.
 - als Maßstab des Verfahrens 87
- Wesentlichkeit
 - Abwägung von Gesetzmäßigkeit und materieller Effizienz 105
 - von Begünstigungen 390 f.
 - der Sachverhaltsermittlung 391
 - und Vertrag im Steuerrecht 218 f.
- wirtschaftliche Betrachtungsweise 244 f.
- Wirtschaftlichkeit
 - und Begriff der Effizienz 71, 76 ff.
 - und Gesetzmäßigkeit 103 f.
- Willkürverbot
 - und „Gleichheit im Unrecht“ 93
 - und Zufall 128, 342
- Wirtschaftsstandort siehe unter Kontrolle
- Wohlfahrtsökonomie 71
- Zufall
 - „rechtsstaatliche Bedenken“ 342
 - Stichproben 342, 355
 - Unsicherheit 342
 - Willkür 128, 342
- Zumutbarkeit
 - Begriff 73
 - Beweismaß 297 ff.
 - Mitwirkungslasten, -pflichten 299 f.
 - Mitwirkungspflichtverletzung 316
- Zusage 210, 473, 476
- Zweckmäßigkeit 459
- Zwischennormen siehe unter Hilfsnormen

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Axer, Peter:* Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49.*
- Bauer, Hartmut:* Die Bundestreue. 1992. *Band 3.*
- Beaucamp, Guy:* Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85.*
- Becker, Joachim:* Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68.*
- Blanke, Hermann-Josef:* Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57.*
- Böhm, Monika:* Der Normmenschen. 1996. *Band 16.*
- Bogdandy, Armin von:* Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48.*
- Brenner, Michael:* Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14.*
- Britz, Gabriele:* Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60.*
- Brüning, Christoph:* Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103.*
- Burgi, Martin:* Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37.*
- Butzer, Hermann:* Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72.*
- Callies, Christian:* Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71.*
- Classen, Claus Dieter:* Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13.*
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100.*
- Cremer, Wolfram:* Freiheitsgrundrechte. 2003. *Band 104.*
- Danwitz, Thomas von:* Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17.*
- Detterbeck, Steffen:* Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11.*
- Di Fabio, Udo:* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8.*
- Dörr, Oliver:* Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96.*
- Enders, Christoph:* Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27.*
- Epping, Volker:* Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32.*
- Fehling, Michael:* Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79.*
- Felix, Dagmar:* Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34.*
- Fisahn, Andreas:* Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84.*
- Frenz, Walter:* Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75.*
- Gellermann, Martin:* Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61.*
- Gröpl, Christoph:* Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67.*
- Gröschner, Rolf:* Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4.*
- Groß, Thomas:* Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45.*
- Grzeszick, Bernd:* Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92.*
- Gurliet, Elke:* Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63.*
- Häde, Ulrich:* Finanzausgleich. 1996. *Band 19.*

- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Hohmann, Harald*: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89*.
- Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Hufeld, Ulrich*: Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102*.
- Huster, Stefan*: Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Kaufmann, Marcel*: Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91*.
- Kingreen, Thorsten*: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97*.
- Kischel, Uwe*: Die Begründung. 2002. *Band 94*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelman, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Langenfeld, Christine*: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Mager, Ute*: Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99*.
- Mann, Thomas*: Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Möstl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Müller-Franken, Sebastian*: Maßvolles Verwalten. 2004. *Band 105*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.

Jus Publicum – Beiträge zum Öffentlichen Recht

- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Poscher, Ralf*: Grundrecht als Abwehrrechte. 2003. *Band 98*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Remmert, Barbara*: Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. *Band 95*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozeke, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schroeder, Werner*: Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. *Band 86*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Stoll, Peter-Tobias*: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. *Band 101*.
- Storr, Stefan*: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voskuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Weiß, Wolfgang*: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>

