

Sechster Teil: Zur praktischen Relevanz der Fallgruppen

Die vorliegende Arbeit zielte insbesondere im Vierten und Fünften Teil darauf ab, die Fallgruppen der Verwaltungshaftung im Bund-Länder-Verhältnis und die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung der Haftungsregelung auf diese Fallgruppen herauszuarbeiten. Im Anschluss hieran stellt sich die Frage, welche Relevanz diese einzelnen Fallgruppen für die Bund-Länder-Haftung bei der Ausführung von Bundesgesetzen haben, also welches Haftungspotenzial in Praxis besteht.

Diese Relevanz lässt sich unter drei Gesichtspunkten betrachten: Erstens kommt es darauf an, ob die einer Fallgruppe zugrundeliegende Verwaltungskonstellation in der Verwaltungspraxis verbreitet ist. Zweitens ist entscheidend, welche finanziellen Ausmaße die einzelnen Fallgruppen erreichen, also beispielsweise bei der fehlerhaften Fremdmittelverwaltung, in welcher Höhe Bundesmittel von den Ländern verwaltet werden. Drittens ist maßgeblich, wie fehleranfällig die jeweiligen Verwaltungsbereiche sind. Hierzu können insbesondere die Berichte des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe Aufschluss geben. Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich hierbei auf die Fallgruppen, auf die die Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG nach hiesiger Auffassung unmittelbar anwendbar ist.

A. Die fehlerhafte Fremdmittelverwaltung

Die Fremdmittelverwaltung ist durch das Auseinanderfallen von Verwaltungszuständigkeit und Finanzierungszuständigkeit geprägt. Bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder sieht das Grundgesetz die Verwaltung von Bundesmitteln durch die Länder bei der Bundesauftragsverwaltung und bei der landeseigenen Ausführung von Bundesgeldleistungsgesetzen vor.¹¹⁸⁷ Dementsprechend ist die dieser Fallgruppe zugrundeliegende Ausgangslage in der Verwaltungspraxis sehr verbreitet.

¹¹⁸⁷ Vgl. dazu oben unter Dritter Teil A.II.1. Die Bundesauftragsverwaltung, S. 129 und Dritter Teil A.II.2. Die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3, 4 GG, S. 131.

In der Vergangenheit lag auf der Fallgruppe der fehlerhaften Fremdmittelverwaltung der Betrachtungsfokus der Bund-Länder-Verwaltungshaftung. In den bisher gerichtlich entschiedenen Haftungsfällen machte der Bund sämtlich eine fehlerhafte Mittelverwaltung durch die Länder geltend.¹¹⁸⁸ Exemplarisch wird nachfolgend anhand der in Bundesauftragsverwaltung geführten Bundesfernstraßenverwaltung und anhand ausgewählter Bundesgeldleistungsgesetze dargelegt, welche Bedeutung diese Fallgruppe hat.

I. Die Unterhaltung der Bundesfernstraßen

Die Bundesfernstraßen werden gemäß Art. 90 Abs. 2 GG in Bundesauftragsverwaltung geführt. Auch die Bundesautobahnen werden derzeit noch von den Ländern im Auftrag des Bundes verwaltet.¹¹⁸⁹ Die Wahrnehmungskompetenz liegt daher bei den Ländern, welche insbesondere die zur Erhaltung der Fernstraßen notwendigen Baumaßnahmen vornehmen bzw. entsprechende Bauaufträge an private Dritte vergeben. Die Zweckkosten hierfür trägt der Bund nach Art. 104a Abs. 2 GG. Das Bundesfernstraßengesetz setzt dies um, indem es in § 5 Abs. 1 FStrG dem Bund die Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen zuweist. Die Straßenbaulast umfasst nach § 3 Abs. 1 FStrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufgaben. Die konkrete Wahr-

1188 BVerwG, Urt. v. 18.05.1994, Az. 11 A 1/92, BVerwGE 96, 45-59 (BAföG), BVerwG, Urt. v. 02.02.1995, Az. 2 A 5/92, NVwZ 1995, 991-993 (Katastrophenschutz); BVerwG, Urt. v. 02.02.1995, Az. 2 A 1/92, RiA 1995, 240-242 (Personalrat); BVerwG, Urt. v. 16.01.1997, Az. 4 A 12/94, BVerwGE 104, 29-36 (Bundesfernstraßen); BVerwG, Urt. v. 24.01.2007, Az. 3 A 2/05, BVerwGE 128, 99-118 (Verteidigungslasten); BSG, Urt. v. 15.12.2009, Az. B 1 AS 1/08 KL, BSGE 105, 100-117 (Kosten für Unterkunft und Heizung); BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich).

1189 Bis zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I 2347) ordnete Art. 90 Abs. 2 GG a.F. die Bundesauftragsverwaltung auch für die Bundesautobahnen an. Nunmehr werden die Bundesautobahnen nach Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GG in die bundeseigene Verwaltung überführt. Nach Art. 143e GG werden die Bundesautobahnen jedoch für eine Übergangszeit bis längstens zum 31.12.2020 in Bundesauftragsverwaltung weitergeführt, so dass auch die Bundesautobahnen bis zu diesem Zeitpunkt bzw. bis zu einer anderweitigen Regelung gleichfalls Bundesauftragsverwaltung geführt werden. Die Ausführungen gelten daher auch für die Bundesautobahnen.

nehmung der Straßenbaulast obliegt jedoch den Ländern als Teil ihrer Wahrnehmungskompetenz.

Im Bundeshaushalt sind für das Jahr 2018 EUR 2.165.000.000¹¹⁹⁰ für die Erhaltung der Bundesautobahnen veranschlagt und EUR 1.241.094.000¹¹⁹¹ für die übrigen Bundesstraßen.

Der Bundesrechnungshof stellte in einer Untersuchung im Jahre 2004 zahlreiche Mängel bei der Verwaltung dieser Mittel fest, insbesondere bei der Durchführung von Baumaßnahmen durch Dritte:

- Entgegen dem Gebot der öffentlichen Ausschreibung nach § 2 Nr. 1, §§ 3, 4, 8 Nr. 1 VOB/A sowie § 55 Abs. 1 BHO wurden Aufträge zum Teil nur beschränkt ausgeschrieben oder sogar freihändig vergeben, so dass mangels Wettbewerbs höhere Kosten anfielen.¹¹⁹²
- Wegen fehlerhafter Auswertung der Angebote wählte die Straßenbaubehörde nicht das wirtschaftlichste Angebot aus, so dass entsprechende Mehrkosten entstanden.¹¹⁹³
- Bei der Bezahlung von Rechnungen überschritt die Straßenbaubehörde Fristen für Skonto-Abzüge, so dass in mehreren Fällen Verluste in Höhe von einigen EUR 10.000,00 entstanden.¹¹⁹⁴
- Ferner stellte der Bundesrechnungshof wiederholt fest, dass die Straßenbauämter ihre Zahlungen nicht kürzen, wenn die tatsächlich verbauten Einbaumengen von Fahrbahndecken hinter den vertraglich vereinbarten Mengen zurückblieben.¹¹⁹⁵ Beispielhaft nennt der Bundesrechnungshof einen Fall, in dem das Straßenbauamt trotz einer geringeren Einbaumenge als vereinbart den vollen Betrag EUR 215.000,00 an den Auftragnehmer zahlte. Dies entsprach einer Überzahlung von EUR 4.700,00.
- Ähnliche Mängel gab es auch bei der Abrechnung nach der Einbaudicke bei mehrschichtigen Fahrbahndecken.¹¹⁹⁶ Beispielhaft nennt der Bundesrechnungshof einen Fall, in dem die Asphaltbetonschicht statt 4 cm nur eine Dicke von 3,8 cm hatte. Trotzdem zahlte das Straßenbauamt den vollen Preis EUR 282.000,00, statt, wie es geboten gewesen wäre, um EUR 14.000,00 zu mindern.

1190 Bundeshaushalt 2018, Haushaltsstelle 1201 741 32 – 721.

1191 Bundeshaushalt 2018, Haushaltsstelle 1201 741 42 – 722.

1192 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Bundesfernstraßen, 2004, S. 56, 72.

1193 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Bundesfernstraßen, 2004, S. 64.

1194 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Bundesfernstraßen, 2004, S. 89.

1195 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Bundesfernstraßen, 2004, S. 91.

1196 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Bundesfernstraßen, 2004, S. 92.

- Zudem zahlten Straßenbauämter nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wiederholt nicht vereinbarte Mehrbreiten von Fahrbahnen, obwohl es hierfür keine rechtliche Grundlage gab.¹¹⁹⁷ Hieraus entstanden Mehrkosten von im Einzelfall bis zu EUR 50.000,00.
- Auch die Rückforderung von Überzahlungen wurde teilweise mangelhaft umgesetzt. In einem Fall stellte das zuständige Straßenbauamt eine Überzahlung von insgesamt EUR 1.000.000,00 erst vier Jahre später fest. Eine Rückforderung konnte erst weitere zwei Jahre später durchgesetzt werden, so dass dem Bund ein Zinsschaden von circa EUR 250.000,00 entstand.¹¹⁹⁸

II. Die Bundesgeldleistungsgesetze

Die Bundesgeldleistungsgesetze sind wegen des finanziellen Umfangs der gewährten Leistungen von erheblicher Bedeutung, die weiterhin zunimmt.¹¹⁹⁹ Im Jahre 2017 waren im Bundeshaushalt hierfür insgesamt EUR 25,5 Mrd. vorgesehen.¹²⁰⁰ Im Hinblick auf ausgewählte Geldleistungsgesetze ergeben sich aus dem Bundeshaushalt 2017 folgende Beträge:

- BAföG Schüler: EUR 1.026.000.000¹²⁰¹
- BAföG Studenten: EUR 1.502.700.000¹²⁰²
- Wohngeld: EUR 635.000.000¹²⁰³
- Elterngeld: EUR 6.400.000.000¹²⁰⁴
- Unterhaltsvorschuss: EUR 315.000.000¹²⁰⁵
- KdU-Leistungen: EUR 6.500.000.000¹²⁰⁶

1197 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Bundesfernstraßen, 2004, S. 93.

1198 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Bundesfernstraßen, 2004, S. 97.

1199 Vgl. *Elmers*, Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung, 2015, S. 46, die von einer Inflation der Geldleistungsgesetze spricht.

1200 *Bundesministerium der Finanzen*, Bund/Länder-Finanzbeziehungen, 2017, S. 15.

1201 Zuschüsse an Schüler, Bundeshaushalt 2017, Haushaltsstelle 3002 632 50-141.

1202 Zuschüsse an Studierende Bundeshaushalt 2017, Haushaltsstelle 3002 632 51-142.

1203 Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz, Bundeshaushalt 2017, Haushaltsstelle 632 01-233.

1204 Ausgaben nach Bundeselterngeldgesetz, Bundeshaushalt 2017, Haushaltsstelle 1701 681 02-232.

1205 Ausgaben nach § 8 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes, Bundeshaushalt 2017, Haushaltsstelle 1701 632 07-237.

1206 Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterhalt und Heizung, Bundeshaushalt 2017, Haushaltsstelle 1101 632 11-252.

Bei der Ausführung von Bundesgeldleistungsgesetzen kommt es häufig zu Verwaltungsfehlern. So stellten der Bundesrechnungshof und verschiedene Landesrechnungshöfe in der Vergangenheit zahlreiche haftungsrelevante Vollzugsmängel beim Unterhaltsvorschuss fest:

- Auf Grundlage einer Anordnung aus dem Jahr 2000 wurden noch im Jahre 2007 Fälle, in denen eine Überzahlung eingetreten war, wegen Personalmangel nicht bearbeitet und Verjährungen in Kauf genommen.¹²⁰⁷
- Nicht bescheidungsfähig ausgefüllte Anträge, die zum Teil lediglich den Namen des Kindes enthielten, wurden positiv beschieden.¹²⁰⁸
- Die unterhaltspflichtigen Personen bzw. ihr Aufenthaltsort wurden nicht ermittelt.¹²⁰⁹
- Die Unterhaltsvorschusskassen bewilligten Unterhaltsvorschüsse über das 12. Lebensjahr hinaus, obwohl dies in der damals gültigen Fassung des UVG nicht vorgesehen war.¹²¹⁰

Auch die Verfolgung von Regressansprüchen gegen die Unterhaltsschuldner war häufig mangelhaft:

- In mehreren tausend Fällen war auch Jahre nach der Beendigung der Unterhaltsvorschussleistungen an das Kind mit der Bearbeitung des Regressanspruchs gegen den Unterhaltspflichtigen nicht begonnen worden, so dass Verjährung eintrat.¹²¹¹
- Bei im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen verzichtete die Hälfte der geprüften Unterhaltsvorschusskassen von vornherein auf eine Verfolgung der Regressansprüche.¹²¹²
- Eine Ermittlung des tatsächlichen Aufenthaltsortes des Unterhaltspflichtigen fand vielfach nicht statt.¹²¹³
- Verzugszinsen wurden teilweise nicht erhoben.¹²¹⁴

1207 *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2007, S. 278.

1208 *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2007, S. 279.

1209 *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2007, S. 279.

1210 *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2007, S. 279.

1211 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, 2007, S. 108.

1212 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, 2007, S. 108.

1213 *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Jahresbericht 2007, S. 279.

1214 *Rechnungshof des Freistaates Sachsen*, Jahresbericht 2004, S. 348.

In Folge der mangelhaften Regressbearbeitung liegt die bundesweite Regressquote zwischen 2007 und 2013 durchgehend bei nur etwa 20%.¹²¹⁵ Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde allein der Bund bei einer konsequenteren Regressbearbeitung bis EUR 35 Mio. jährlich mehr einnehmen.¹²¹⁶ Im Jahre 2015 bestätigte der Bundesrechnungshof ein Fortbestehen der bereits 2007 gerügten Mängel.¹²¹⁷

Mit der letzten Änderung des UVG¹²¹⁸ dürfte sich das Haftungspotenzial weiter erhöht haben, weil der Anwendungsbereich des UVG deutlich ausgeweitet wurde. Die Beschränkung der Bezugsdauer auf 72 Monate wurde abgeschafft und die Altersgrenze für den Leistungsbezug von 12 auf 18 Jahre heraufgesetzt. Im Bundeshaushalt 2018 sind EUR 866 Mio.¹²¹⁹ vorgesehen, während es im Jahre 2017 noch EUR 315 Mio. waren.¹²²⁰ Zudem wurde die Beteiligungsquote des Bundes von einem Drittel auf 40% erhöht.

Auch bei anderen Bundesgeldleistungsgesetzen ist von erheblichen Fehlerquoten auszugehen. So stellte der Bundesrechnungshof etwa in einer Prüfung im Jahre 2010 fest, dass beim Elterngeld und beim BAföG bis zu einem Drittel der Bescheide fehlerhaft waren und dies zu entsprechenden Mehrkosten für Bund und Länder führte.¹²²¹

Für andere Bundesgeldleistungsgesetze liegen keine Erkenntnisse der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vor. Es liegt jedoch nahe, dass dort vergleichbare Vollzugsmängel vorliegen. Eine genauere Schätzung des Haftungspotenzials ist auch deshalb nicht möglich, weil der Bund von den Informationsmöglichkeiten, die ihm im Rahmen seiner Fachaufsicht zustehen, nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes keinen oder

1215 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, 2007, S. 108.

1216 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2015, S. 58.

1217 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2015, S. 57.

1218 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

1219 Ausgaben nach § 8 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes, Bundeshaushalt 2018, Haushaltsstelle 1701 632 07-237.

1220 Ausgaben nach § 8 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes, Bundeshaushalt 2017, Haushaltsstelle 1701 632 07-237.

1221 *Bundesrechnungshof*, Bundesaufsicht über die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder mangelhaft, 2012 Bemerkungen Nr. 03, S. 1 f.

nur unzureichenden Gebrauch macht.¹²²² Insbesondere stichprobenartige Vollzugskontrollen werden von den Bundesministerien weder selbst vorgenommen noch solche Kontrollen durch die Länder veranlasst und kontrolliert.¹²²³ Darüber hinaus war den Bundesministerien weitgehend unbekannt, ob und wie die Länder die Vollzugskontrolle gestalten.¹²²⁴ Der Bundesrechnungshof kam zu dem Schluss, dass die Bundesministerien die Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs der Geldleistungsgesetze gar nicht beurteilen können.¹²²⁵

III. Ergebnis

Nach den vorliegenden Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes ist wegen der erheblichen Vollzugsmängel bei der Unterhaltung der Bundesfernstraßen und bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder von einem erheblichen Haftungspotenzial zugunsten des Bundes auszugehen. Es erscheint naheliegend, dass vergleichbare Mängel auch in anderen Verwaltungsbereichen auftreten, in denen die Länder Bundesmittel verwalten.

B. Die fehlerhafte Fremdeinnahmenverwaltung

Die Fremdeinnahmenverwaltung ist durch das Auseinanderfallen von Verwaltungszuständigkeit und Ertragszuständigkeit geprägt. Das Grundgesetz sieht dies für verschiedene bundesgesetzlich geregelte Steuern vor, deren Bedeutung für die Haushalte von Bund und Ländern erheblich ist.

1222 *Bundesrechnungshof*, Mitteilung über die Prüfung: Aufsicht des Bundes über die Ausführung seiner sozialen Geldleistungsgesetze durch die Länder, 2011, S. 3.

1223 *Bundesrechnungshof*, Mitteilung über die Prüfung: Aufsicht des Bundes über die Ausführung seiner sozialen Geldleistungsgesetze durch die Länder, 2011, S. 12 f.

1224 *Bundesrechnungshof*, Mitteilung über die Prüfung: Aufsicht des Bundes über die Ausführung seiner sozialen Geldleistungsgesetze durch die Länder, 2011, S. 16.

1225 *Bundesrechnungshof*, Mitteilung über die Prüfung: Aufsicht des Bundes über die Ausführung seiner sozialen Geldleistungsgesetze durch die Länder, 2011, S. 20.

I. Umfang der Fremdeinnahmenverwaltung

Für den Umfang der Fremdeinnahmenverwaltung von Bund und Ländern ergibt sich Folgendes: Der Bund erhebt die Biersteuer im alleinigen Länderinteresse. Die Biersteuer steht gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 5 GG allein den Ländern zu. Sie wird als Verbrauchssteuer gemäß Art. 108 Abs. 1 GG von der Bundessteuerverwaltung erhoben. Das Biersteueraufkommen betrug im Jahr 2016 EUR 678.000.000.¹²²⁶ Daneben erhebt der Bund gemäß Art. 108 Abs. 1 GG auch die Einfuhrumsatzsteuer, die Bund und Ländern gemäß Art. 106 Abs. 3 GG gemeinschaftlich zusteht. Ihr Gesamtaufkommen betrug 2016 EUR 51.157.000.000.¹²²⁷ Hiervon entfielen EUR 27.038.000.000 auf den Bund.¹²²⁸

Die Länder verwalten demgegenüber u.a. die Gemeinschaftssteuern Umsatzsteuer und die Einkommenssteuer im Auftrag des Bundes. Diese stehen Bund und Ländern gemäß Art. 106 Abs. 3 Satz 1 GG gemeinsam zu. Im Jahr 2016 betrug das Aufkommen der Umsatzsteuer EUR 165.932.000.000.¹²²⁹ Davon entfielen EUR 85.651.000.000 auf den Bundeshaushalt.¹²³⁰ Für die Einkommenssteuer ergibt sich folgendes Bild: Das Gesamtaufkommen der Lohnsteuer betrug im Jahr 2016 EUR 184.826.000.000,¹²³¹ wovon EUR 78.476.000.000 auf den Bund entfielen.¹²³² Die veranlagte Einkommenssteuer hatte ein Aufkommen von EUR 53.833.000.000,¹²³³ wobei hier EUR 21.144.000.000 auf den Bund entfielen.¹²³⁴

Bund und Länder verwalten mithin erhebliche Einnahmen im Interesse der jeweils anderen föderalen Ebene, so dass insoweit von einer erheblichen Relevanz für die Verwaltungshaftung auszugehen ist. Es stehen nur

1226 *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales, 2017, S. 275.

1227 *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales, 2017, S. 275.

1228 Einfuhrumsatzsteuer, Bundeshaushalt 2016, Haushaltsstelle: 6001 016 01-820.

1229 *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales, 2017, S. 275.

1230 Umsatzsteuer, Bundeshaushalt 2016, Haushaltsstelle: 6001 015 01-820.

1231 *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales, 2017, S. 275.

1232 Lohnsteuer, Bundeshaushalt 2016, Haushaltsstelle: 6001 011 01-820.

1233 *Statistisches Bundesamt*, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales, 2017, S. 275.

1234 Veranlagte Einkommenssteuer, Bundeshaushalt 2016, Haushaltsstelle: 6001 012 01-820.

jedoch sehr vereinzelt Daten zur Verfügung, aus denen sich auf das konkrete Haftungspotenzial schließen lässt.

II. Die Haftungsfälle im Zusammenhang mit der Steuerverwaltung

Der Bundesrechnungshof untersuchte 2007 erstmals alle seit den 1980er Jahren angefallenen Haftungsfälle, einschließlich der außergerichtlich erledigten Fälle. Er stellte hierbei fest, dass sich die meisten Haftungsvorgänge aus der Auftragsverwaltung ergaben und hierbei Fälle aus der Steuerverwaltung überwogen.¹²³⁵ Aus der unveröffentlichten Anlage 1 zur Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 27.08.2007 geht hervor, dass 12 von insgesamt 35 Haftungsfällen dem Bereich der Steuerverwaltung zuzuordnen waren,¹²³⁶ also etwa ein Drittel. Hierbei ist kritisch zu bemerken, dass die Gesamtzahl von 35 erfassten Haftungsfällen klein und daher wenig aussagekräftig ist. Es ist von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen.

III. Grundlegende Mängel in der Steuerverwaltung

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung der Steuerverwaltung im Jahre 2010 fest, dass bei der Steuerverwaltung in den Ländern erhebliche Defizite bestehen. Ein Großteil der Steuererklärungen werde von den Finanzämtern nicht mehr ordnungsgemäß geprüft, so dass der gesetzmäßige und gleichmäßige Vollzug der Steuergesetze nicht mehr gewährleistet sei.¹²³⁷ Die Defizite führte der Bundesrechnungshof auch auf das föderale Steuersystem zurück, in dem die Länder Steuern verwalten, die ganz oder teilweise dem Bund zustehen.¹²³⁸ Es ist davon auszugehen, dass sich diese vom Rechnungshof festgestellten Defizite auch in konkreten und haftungsrelevanten Vollzugsmängeln niederschlagen.

1235 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, 2007, S. 166.

1236 Unveröffentlichte Anlage I zur Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 27.08.2007 (Az. I 3- 2006-0859).

1237 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, 2006, S. 13 f.

1238 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Probleme beim Vollzug der Steuergesetze, 2006, S. 117 f.

IV. Die Einkommensteuer

Der Bayerische Oberste Rechnungshof stellte bei einer Prüfung von 7.300 Einkommensteuerfestsetzungen in 8% der Fälle Rechtsfehler und in 19% Ermittlungsdefizite fest.¹²³⁹ Allein die Rechtsfehler führten zu einem Einnahmeausfall EUR 4.400,00 je Fall und für die untersuchten Fälle insgesamt von EUR 2,5 Mio. Für die Ermittlungsdefizite ergaben sich durchschnittlich EUR 12.000,00 pro Fall. Hochgerechnet auf die Gesamtheit der Steuerfälle geht der Bayerische Oberste Rechnungshof von jährlichen Einnahmeausfällen im dreistelligen Millionenbereich aus.¹²⁴⁰ Es ist nicht ersichtlich, dass der Bund gegenüber dem Land Maßnahmen hinsichtlich des auf ihm zustehenden Anteils ergriffen hätte.

V. Die Biersteuer

Auch die Länder gehen Hinweisen auf eine möglicherweise fehlerhafte Fremdeinnahmenverwaltung durch den Bund nicht nach. So hat der Sächsische Rechnungshof festgestellt, dass der Freistaat Sachsen in den Jahren 2010 bis 2014 bei der Biersteuer im Vergleich zu den im Haushaltsplan prognostizierten Einnahmen Mindereinnahmen in Höhe von EUR 11,4 Mio. zu verzeichnen hatte.¹²⁴¹ Dennoch lehnte es das Sächsische Finanzministerium in seiner Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof ab, von seinen Informations- und Einsichtnahme-rechten gegenüber dem Bund nach § 21 Abs. 1 FVG Gebrauch zu machen.¹²⁴²

VI. Ergebnis

Bund und Länder verwalten in erheblichem Umfang Steuern im Interesse der jeweils anderen föderalen Ebene. Das quantitative Schwergewicht liegt jedoch bei der Landesverwaltung von Bundeseinnahmen. Daraus resultiert ein entsprechendes Haftungspotential zu Lasten der Länder.

Das Haftungspotenzial der Fremdeinnahmenverwaltung ist insgesamt als erheblich einzuschätzen. Hierfür sprechen sowohl die betragsmäßige

1239 *Bayerischer Oberster Rechnungshof*, Jahresbericht 2010, S. 112.

1240 *Bayerischer Oberster Rechnungshof*, Jahresbericht 2010, S. 111.

1241 *Rechnungshof des Freistaates Sachsen*, Jahresbericht 2015, S. 205.

1242 *Rechnungshof des Freistaates Sachsen*, Jahresbericht 2015, S. 206.

Bedeutung der Fremdeinnahmenverwaltung als auch die Feststellungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu Defiziten bei der Steuerverwaltung. Auch der Anteil der Haftungsfälle aus der Steuerverwaltung von einem Drittel an der Gesamtzahl der beim Bundesfinanzministerium bekannten Verwaltungshaftungsfälle bestätigt dies.

C. Die fehlerhaften Weisungen und Verwaltungsvorschriften

Das Haftungspotenzial der Fallgruppe fehlerhafte Verwaltungsvorschriften und Weisungen des Bundes lässt sich wegen der Vielzahl und Vielgestaltigkeit der Verwaltungsvorschriften und Weisungen des Bundes nicht verlässlich einschätzen.

Potenziell haftungsrelevant sind beispielsweise atomrechtliche Weisungen des jeweils zuständigen Bundesministers¹²⁴³ und Nichtanwendungserlasse des Bundesministeriums der Finanzen. Eine fehlerhafte Anordnung des Bundes war bisher nur einmal Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht, nämlich bei der Lastenausgleich-Entscheidung.¹²⁴⁴

I. Die atomrechtlichen Weisungen

In seiner Untersuchung zur haftungsrechtlichen Dimension von Weisungen hat Janz bis zum Anfang des Jahres 1998 insgesamt 52 atomrechtliche Weisungen erfasst, die alle zumindest auch die Durchführung/ Nichtdurchführung von Verwaltungsmaßnahmen betrafen.¹²⁴⁵

Das Haftungspotential atomrechtlicher Weisungen ergibt sich daraus, dass von derartigen Weisungen die außerhalb der Verwaltung stehenden Atomkraftwerksbetreiber mittelbar betroffen sein können und mögliche Amtshaftungsansprüche etwa bei Betriebsausfallschäden schnell erhebliche Summen erreichen, wie das nachfolgende Praxisbeispiel der Schadensersatzklage eines Atomkraftwerksbetreibers zeigt.

1243 Die Zuständigkeit für das Atomrecht lag in der Vergangenheit bei verschiedenen Ministerien, beispielsweise im Jahre 1984 beim Bundesinnenministerium und im Jahre 1987 beim Bundesumweltministerium, Janz, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, 2003, S. 169, 176.

1244 BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich).

1245 Janz, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, 2003, S. 233; BT-Drs. 13/10056, S. 2.

Als Reaktion auf das Fukushima-Atomunglück im Jahre 2011 erging das sogenannte „Atom-Moratorium“ zur dreimonatigen Abschaltung der sieben ältesten deutschen Atomkraftwerke, welches die Bundeskanzlerin, der Bundeswirtschaftsminister, der Bundesumweltminister und die Ministerpräsidenten der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein am 15.03.2011 in einer Pressekonferenz ankündigten.¹²⁴⁶ Daraufhin erließen die Länder entsprechende Stilllegungsverfügungen an die Atomkraftwerksbetreiber. Nur die Betreiberin des Atomkraftwerkes Biblis wehrte sich auf dem Verwaltungsrechtsweg gegen die Stilllegung und begehrte nach Ablauf des Moratoriums schließlich Feststellung der Rechtswidrigkeit. In einem Zwischenurteil bejahte der VGH Kassel zunächst das Fortsetzungsfeststellungsinteresse der Kraftwerksbetreiberin und begründete dies mit einem möglichen Schadenersatzprozess vor den Zivilgerichten.¹²⁴⁷ In seinem Endurteil stellte der VGH Kassel fest, dass die Stilllegungsverfügung sowohl formell – wegen der unterlassenen Anhörung¹²⁴⁸ – als auch materiell – wegen Ermessensfehlergebrauch und Unverhältnismäßigkeit¹²⁴⁹ – rechtswidrig sei.

Im Anschluss verklagte die Atomkraftwerksbetreiberin das Land Hessen und den Bund vor dem Landgericht Essen auf Schadenersatz in Höhe von rund EUR 235 Mio.¹²⁵⁰ Die hessische Landesregierung äußerte gegenüber der Presse frühzeitig, dass sie den Bund der Pflicht sehe, weil das Land Hessen lediglich im Auftrag des Bundes gehandelt habe.¹²⁵¹ Der zu dem Thema eingesetzte Untersuchungsausschuss des Hessischen Landtags kam

1246 Vgl. für eine ausführliche Sachverhaltsdarstellung *Schmitt/Wohlrab*, NVwZ 2015, S. 193 ff. (193); VGH Kassel, Urt. v. 27.02.2013, Az. 6 C 824/11.T, DVBl 2013, 726-731 juris Rn. 1 ff.

1247 VGH Kassel, Urt. v. 04.07.2012, Az. 6 C 824/11.T, LKRZ 2012, 472-473 juris Rn. 21.

1248 VGH Kassel, Urt. v. 27.02.2013, Az. 6 C 824/11.T, DVBl 2013, 726-731 juris Rn. 39 ff.

1249 VGH Kassel, Urt. v. 27.02.2013, Az. 6 C 824/11.T, DVBl 2013, 726-731 juris Rn. 59 ff.

1250 *Legal Tribune Online*, RWE will 235 Millionen Euro Schadenersatz, 15.09.2014 (<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/rwe-biblis-hessen-schadensersatz/>) (geprüft am 22.04.2019).

1251 *FOCUS*, Puttrich wegen Biblis unter Druck - Land nimmt Bund in Pflicht, 17.01.2014 (https://www.focus.de/regional/wiesbaden/landtag-biblis-schadensersatz-land-will-bund-in-pflicht-nehmen_id_3550971.html) (geprüft am 22.04.2019); *Tagesspiegel*, Rechtswidrige Biblis-Abschaltung. Hessen sieht Bund in der Pflicht, 28.02.2013 (<https://www.tagesspiegel.de/politik/rechtswidrige-biblis-abschaltung-hessen-sieht-bund-in-der-pflicht/7856786.html>) (geprüft am 22.04.2019).

zu dem Ergebnis, das Bundesumweltministerium habe die Sachkompetenz auf sich übergeleitet, so dass dem Land Hessen nur die Wahrnehmungskompetenz verblieben sei.¹²⁵² Das Land Hessen zog sich also darauf zurück, dass eine verbindliche Weisung des Bundes vorgelegen habe. Das Bundesumweltministerium erwiderte darauf, dass nach Auffassung des Bundes die zuständige hessische Behörde die Verantwortung für den Erlass der von ihr mit Außenwirkung erlassenen Verwaltungsakte trage.¹²⁵³

Es zeichnete sich mithin bereits ab, dass es für die Frage, wer im Innenverhältnis von Bund und Land letztlich den Schaden zur tragen hat, entscheidend darauf ankommen würde, ob eine Weisung des Bundes vorlag oder nicht. *Schmitt/Wohlraab* verneinen in ihrer Untersuchung auf Grundlage der öffentlich verfügbaren Quellen das Vorliegen einer Weisung. Es habe sich nur um eine unverbindliche Bitte gehandelt.¹²⁵⁴ Zu einer gerichtlichen Klärung dieser für einen etwaigen Anspruch des Landes Hessen nach Verwaltungshaftungsrecht entscheidenden Frage kam es jedoch nie. Denn im Zuge der Einigung der Bundesrepublik mit den Atomkraftwerksbetreibern über die Entsorgung nuklearer Altlasten nahm die Klägerin die Klage zurück.¹²⁵⁵

Es handelt sich bei diesem Rechtsstreit um die einzige ermittelbare gerichtliche Auseinandersetzung, die eine Amtshaftungsklage eines Dritten nach einer Weisung des Bundes, so dass zwar im Hinblick auf den Klagebetrag der Amtshaftungsklage ein erhöhtes Haftungspotenzial besteht, nicht aber im Hinblick auf die Häufigkeit derartiger Konstellationen.

II. Die Nichtanwendungserlasse des Bundesministeriums der Finanzen

Ein sogenannter Nichtanwendungserlass ist die Anordnung des Bundesministeriums der Finanzen an die Landesfinanzbehörden im Rahmen der Steuerauftragsverwaltung, eine Entscheidung des Bundesfinanzhofes zu

1252 *Hessischer Landtag*, Bericht des Untersuchungsausschusses 19/1 zu Drucksache 19/193 (21.04.2016), S. 331 f.

1253 *Frankfurter Rundschau*, Bund nimmt Hessen in die Pflicht, 19.04.2016 (<http://www.fr.de/rhein-main/biblis-bund-nimmt-hessen-in-die-pflicht-a-366026>) (geprüft am 21.04.2019).

1254 *Schmitt/Wohlraab*, NVwZ 2015, S. 932 ff. (935).

1255 *Handelsblatt*, RWE-Klage gegen Hessen wegen Biblis vom Tisch, 05.07.2017 (<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/atomausstieg-rwe-klage-gegen-hessen-wegen-biblis-vom-tisch/20021606.html>) (geprüft am 22.04.2019).

einer steuerrechtlichen Frage nicht über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus anzuwenden.¹²⁵⁶

Zum Großteil betrifft dies für den jeweiligen Steuerpflichtigen günstige, also Steuereinnahmen verringernde Entscheidungen des Bundesfinanzhofs. Die Landesfinanzverwaltung trifft dann auf Grund des Nichtanwendungserlasses eine für den Steuerpflichtigen in nachteiliger Weise von der höchstrichterlichen Rechtsprechung abweichende Steuerfestsetzung. Setzt sich der betroffene Steuerpflichtige gegen die so festgesetzte Steuer zur Wehr und bekommt vor den Finanzgerichten Recht, haben die Länder als unterlegene Partei nach § 135 Abs. 1, 2 FGO die Kosten des Verfahrens zu tragen und werden insoweit geschädigt.¹²⁵⁷ Teilweise geht es aber auch um für den Bürger nachteilige, also Steuereinnahmen erhöhende Entscheidungen des Bundesfinanzhofs. Soweit diese Einnahmen zumindest auch den Ländern zustehen, entsteht ihnen bei Befolgung der Anordnung ein Schaden durch geringere Steuereinnahmen. Diese Schadensfälle sind dann der Fallgruppe der fehlerhaften Fremdeinnahmenverwaltung zuzuordnen, weil sie auf einem Auseinanderfallen von Ertragszuständigkeit und inhaltlicher Steuerung des Gesetzesvollzugs durch Verwaltungsvorschriften und Weisungen (Sachkompetenz) beruhen.

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages untersuchte für die 16. Wahrperiode für die Zeit vom 18.10.2005 bis zum 13.05.2009 ergangene Nichtanwendungserlasse und gibt hierzu folgende Auskünfte der parlamentarischen Staatssekretärin Nicolette Kressl wieder:¹²⁵⁸ Der Bundesfinanzhof habe in dieser Zeit 1.172 Entscheidungen zur amtlichen Veröffentlichung bestimmt. In diesem Zeitraum habe das BMF im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder für 20 Fälle einen Nichtanwendungserlass angeordnet. Hiervon hätten 4 zugunsten der Steuerpflichtigen gewirkt und 13 zu ihren Ungunsten. Die übrigen drei Fälle könnten nicht pauschal eingeordnet werden. Gerechnet auf die zur Veröffentlichung bestimmten Entscheidungen des Bundesfinanzhofes sei mithin zu jeder 59. Entscheidung ein Nichtanwendungserlass ergangen.

Unabhängig davon, ob man die bis heute umstrittene Praxis¹²⁵⁹ der Nichtanwendungserlasse verfassungsrechtlich als zulässig oder unzulässig

1256 *Nose*, Die BMF-Schreiben, 2006, 107.

1257 Entsprechendes Beispiel Nr. 44 bei *U. Stelkens*, Verwaltungshaftungsrecht, 1998, S. 103.

1258 *Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienst*, Der Nichtanwendungserlass im Steuerrecht, 2009, S. 5.

1259 In jüngerer Zeit für die Zulässigkeit: *Nose*, Die BMF-Schreiben, 2006, S. 107 f.; *Koenig*, in: ders. (Hrsg.), Abgabenordnung, 32014, § 4 Rn. 64-66; *Wieland*, DStR

bewertet, bergen die Nichtanwendungserlasse im Hinblick auf die Verwaltungshaftung ein erhebliches Haftungspotential. Zunächst wird das Bundesministerium der Finanzen das Instrument der Nichtanwendungserlasse insbesondere in solchen steuerrechtlichen Fragen anwenden, die im Hinblick auf die finanziellen Umfang besonders bedeutsam sind. Auch die Vielzahl von Steuerfällen spricht für ein erhöhtes Haftungspotential. Ferner ist davon auszugehen, dass die Finanzgerichte bei Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen der Steuerbehörden, die auf Nichtanwendungserlassen beruhen, die jeweils einschlägige Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes zur Grundlage ihrer Entscheidung machen, so dass die allein passivlegitimierten Länder unterliegen und die Kostenlast zu tragen haben.

III. Die Lastenausgleich-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts¹²⁶⁰

Ein Anspruch aus Verwaltungshaftung im Zusammenhang mit einer fehlerhaften Anordnung des Bundes war bisher erst ein einziges Mal Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung, nämlich in der Lastenausgleich-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts.

Die Ausgangskonstellation ist atypisch, weil in diesem Verfahren nicht etwa ein Land Ansprüche gegen den Bund wegen rechtswidriger Weisung geltend machte, sondern der Bund gegen ein Land wegen Nichtbeachtung einer verbindlichen Weisung vorging. Hintergrund war die vermeintlich rechtswidrige Gewährung von Bundesmitteln des Lastenausgleichs entgegen einer Anordnung des Bundes.¹²⁶¹ Das Saarland, welches im Rahmen der Lastenausgleichsverwaltung nach § 305 Abs. 1 LAG im Auftrag des Bundes handelte, hatte in den Jahren von 1995 bis 2004 den Empfängern von Kriegsschadenrente, die auch Mitglied in einer Pflegeversicherung waren, Leistungen wegen Pflegebedürftigkeit nach dem Lastenausgleichsge-

(Deutsches Steuerrecht) 2004, S. 1 ff. (5); in jüngerer Zeit gegen die Zulässigkeit: *Spindler*, DStR 2007, S. 1061 ff. (1064 f.); *H.-F. Lange*, DB 2005, S. 354 ff.; für eine Übersicht über den Meinungsstand, vgl. *Schlenk*, Bundesfinanzhof und Finanzverwaltung in Kooperation und Unabhängigkeit, 2012, S. 112 f.

1260 BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich).

1261 Auf den ersten Blick handelte es sich daher um einen Fall des anordnungswidrigen Verhaltens bei der Verwaltung von Bundesmitteln durch die Länder, die der Fallgruppe der fehlerhaften Fremdmittelverwaltung zuzuordnen wäre. Jedoch war in der Konstellation, welche der Lastenausgleichs-Entscheidung zugrunde lag die Anordnung selbst rechtswidrig, so dass auch eine fehlerhafte Weisung bzw. Verwaltungsvorschrift vorlag.

setz gezahlt.¹²⁶² Dies geschah entgegen einem Rundschreiben des Bundesausgleichsamtes von 1995, welches das Bundesverwaltungsgericht als verbindliche Weisung auslegte.¹²⁶³ Dort war ausgeführt, dass bereits die Mitgliedschaft in einer Pflegeversicherung die Gewährung von Leistungen wegen Pflegebedürftigkeit nach dem Lastenausgleichsgesetz ausschließe. Es gelte ein Vorrang der Pflegeversicherung. Durch sein Handeln entgegen dieser Weisung verausgabte das Saarland in 20 Fällen insgesamt EUR 373.602,74.

Das Bundesverwaltungsgericht wies die Klage des Bundes ab. Zwar liege ein Pflichtverstoß des Landes vor, weil es sich weisungswidrig verhielt.¹²⁶⁴ Es fehle aber bei normativer Betrachtung an einem Schaden, weil die Weisung selbst rechtswidrig sei.¹²⁶⁵ Denn nur der tatsächliche Bezug von Leistungen der Pflegeversicherung schließe die entsprechenden Leistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz aus.¹²⁶⁶

Weitere gerichtliche Auseinandersetzungen um Verwaltungshaftungsansprüche im Zusammenhang mit Weisungen oder Verwaltungsvorschriften des Bundes sind nicht bekannt.

IV. Ergebnis

Im Zusammenhang mit Weisungen ist wegen des zurückhaltenden Gebrauchs des Bundes von seinem Weisungsrecht insgesamt von einem begrenzten Haftungspotenzial auszugehen. Etwas anderes gilt möglicherweise im Bereich der Nichtanwendungserlasse im Steuerrecht. Zum einen ist eine Vielzahl von Steuerfällen potenziell betroffen. Zum anderen ist angesichts entgegenstehender Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes davon auszugehen, dass der weisungsgemäße Steuervollzug von den Finanzge-

1262 BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich) juris Rn. 1-5.

1263 Da es sich nicht um eine auf den konkreten Einzelfall beschränkte Anordnung, sondern um eine allgemeine Anordnung handelte, überzeugt die Einordnung als Weisung nur, wenn man im Rahmen der Auftragsverwaltung auch allgemeine Weisungen als zulässig erachtet, hierzu bereits unter e) Streitpunkt: Reichweite des Weisungsrechts, S. 164.

1264 BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich) juris Rn. 20.

1265 BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich) juris Rn. 30.

1266 BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich) juris R. 24.

richten für rechtswidrig befunden wird, wenn die Betroffenen gegen entsprechende Steuerbescheide vorgehen.

Für die Haftung im Zusammenhang mit Verwaltungsvorschriften liegen keinerlei Daten vor. Es ist denkbar, dass angesichts des kooperativen Verwaltungsvollzugs von Bund und Ländern mit konsentierten Richtlinien¹²⁶⁷ die Bedeutung der verbindlichen Verwaltungsvorschriften des Bundes gegenüber den Ländern abnimmt und damit auch aus fehlerhaften Verwaltungsvorschriften resultierenden Haftungsmöglichkeiten.

D. Zusammenfassung

Von den Fallgruppen, auf welche die Haftungsregelung grundsätzlich anwendbar ist, liegt das größte Potential für Haftungsfälle bei der fehlerhaften Fremdmittelverwaltung und der fehlerhaften Fremdeinnahmenverwaltung. Diese Relevanz ergibt sich zum einen aus der Vielzahl von Verwaltungsvorgängen im Bereich der Geldleistungsgesetze und der Steuerverwaltung und den und zum anderen aus den erheblichen Summen Bereichen verwaltet werden. Zudem bestehen nach den Feststellungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder erhebliche Missstände im Bereich der Geldleistungsgesetze und Steuerverwaltung.

Die Haftung im Zusammenhang mit fehlerhaften Weisungen ist wegen des zurückhaltenden Gebrauchs des Weisungsrechts durch den Bund zu vernachlässigen. Jedoch kann hier je nach Verwaltungsbereich schon aus einem Einzelfall ein erhebliches Haftungsrisiko folgen, so etwa bei atomrechtlichen Weisungen. Beachtlich sind auch die Nichtanwendungserlasse in der Steuerverwaltung, weil hier potenziell eine Vielzahl von Steuerfällen betroffen ist.

1267 Zu dieser Praxis bereits unter Dritter Teil B.II.3. Im Grundgesetz nicht vorgesehene Steuerung des Landesvollzugs von Bundesgesetzen, S. 177.