

Inhaltsverzeichnis

Einführung	19
A. Einleitende Problemskizze – „Wirtschaftlichkeit“ als umstrittener (Rechts-)Begriff	19
B. Ziele der Arbeit	22
C. Gegenstand und Gang der Untersuchung	24
1. Kapitel: „Wirtschaftlichkeit“ – Begriffskonturierung, Ein- und Abgrenzung	29
A. „Wirtschaftlichkeit“ als mehrdeutiger, interdisziplinärer Begriff	29
I. „Wirtschaftlichkeit“ im allgemeinen Sprachgebrauch und aus linguistischer Perspektive	30
1. Ausdeutungsvielfalt im semantischen Spektrum	30
2. Grammatikalische (insbesondere morphologische) Analyse	31
a. Wirtschaft – wirtschaftlich – Wirtschaftlichkeit	32
b. Mehrdeutigkeit des semantischen Gehaltes von „wirtschaftlich“	34
aa. „wirtschaftlich“ als relationales Adjektiv (Zugehörigkeitsadjektiv)	35
bb. „wirtschaftlich“ als qualifizierendes Adjektiv (Eigenschaftsadjektiv)	35
cc. Zwischenergebnis	37
3. Zusammenfassung	37
II. „Wirtschaft(-lichkeit)“ als Zentralbegriff der Wirtschaftswissenschaften	38
1. Wirtschaftliches Handeln und ökonomisches Prinzip	39
a. Hintergrund: Das Rationalprinzip	40
b. Maximalprinzip und Minimalprinzip	43
c. Extremumprinzip	45
2. Wirtschaftlichkeit als betriebswirtschaftliche Kennzahl	46
3. Zwischenergebnis	47
III. Zusammenfassung	48
	9

B. Inhalt und Wesen von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen	50
I. Begriffliches Konzeptionsmuster	51
1. Relationsbegriff als Verhältnis von Einsatz und Ergebnis	51
2. Wertorientierung	55
3. Zwischenergebnis: Wirtschaftlichkeit als wertmäßige Gegenüberstellung von Einsatz und Ergebnis	55
II. Vielschichtigkeit: Unterscheidung der Ausprägungen	56
1. Wirtschaftlichkeit als rein deskriptive Verhältnisbetrachtung	57
2. Wirtschaftlichkeit als Maxime	58
3. Zwischenergebnis	60
III. Charakteristische Eigenarten von „Wirtschaftlichkeit“	62
1. Inhaltsoffenheit	62
a. Formalcharakter	63
b. Erfordernis einer inhaltlichen Ausfüllung	64
c. Systembezogenheit und Zielabhängigkeit (Notwendigkeit der Verknüpfung mit einem Wertesystem)	65
2. Wertneutralität	67
3. Zwischenergebnis	69
C. Kontrastierung	69
I. Abgrenzung zu verwandten Termini	70
1. Effizienz	71
2. Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und Effektivität	72
3. Sparsamkeit	76
4. Produktivität	78
5. Rationalität	78
6. Erforderlichkeit	78
7. Rentabilität	79
8. Zwischenergebnis	79
II. Zusammenfassung und Folgerungen für die weitere Untersuchung	80

2. Kapitel: Wirtschaftlichkeit im Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrecht	83
A. Wirtschaftlichkeitsdenken in Staat und Verwaltung	83
I. Die Eigenarten staatlichen Handelns und ihre Anforderungen an die (Ausdeutung der) Wirtschaftlichkeit	84
1. Gesetzesbindung – Das Gesetz als Auftrag und Schranke	85
2. Gemeinwohlorientierung – Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse	86
3. Zwischenergebnis	88
II. Inhaltliche Konkretisierung und Operationalisierung der Wirtschaftlichkeit im Rahmen des Verwaltungshandelns	89
1. Operationalisierbarkeit des Gemeinwohlziels	90
2. Facettenreichtum der Folgewirkungen: Dimensionen von Zweckerreichung und Mittelverzehr	91
3. Begrenzte Quantifizierbarkeit und Messbarkeit	93
4. Zwischenergebnis	97
B. Wirtschaftlichkeit als Forderung an das Verwaltungshandeln	98
I. Wirtschaftlichkeit als Gebot und Maßstab für die öffentliche Verwaltung	98
1. Unterscheidung von Handlungsmaßstab und Kontrollmaßstab	98
2. Vom Haushaltsgrundsatz zum Handlungsmaßstab der Verwaltung	99
3. Zielsetzung und Gegenstand wirtschaftlichen Handelns der Verwaltung	103
a. Gebot der Ressourcenoptimierung	103
b. Wirtschaftliches Handeln als Wirtschaftlichkeitsstreben	105
aa. Keine streng schematische Anwendung von Minimal- und Maximalprinzip	106
bb. Keine Forderung nach absoluter Wirtschaftlichkeit	108
cc. Zwischenergebnis: Wirtschaftlichkeit als „bedingte“ Forderung zur Optimierung	110
II. Rechtserheblichkeit und Geltungsanspruch	111
1. Die öffentliche Verwaltung als Adressat einer (umfassenden) Wirtschaftlichkeitsverantwortung	111

2. Wirtschaftlichkeit als Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns?	115
III. Ausprägungen wirtschaftlichen Verwaltungshandelns	117
1. Wirtschaftlichkeit als Entscheidungsmaßstab	117
2. Wirkungsfelder und Wirkrichtungen wirtschaftlichen Verwaltungshandelns	119
3. Zwischenergebnis: Wirtschaftlichkeit als Maßstabsgefüge	120
C. Wirtschaftlichkeit als Erwägung im Rahmen von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung	121
I. Wesen und Bedeutung administrativer Entscheidungsspielräume	122
1. Hintergrund: Administrative Gestaltungsspielräume zur Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit	122
2. Ermessen als Spielraum bei der Sachentscheidung und Verfahrensgestaltung	124
3. Rahmen und Maßstäbe rechtmäßiger Ermessensausübung	125
II. Der Prozess der Spielraumausfüllung	129
1. Muster und Struktur der Entscheidungsherstellung	130
2. Zielsetzung: Ausrichtung des Entscheidungsvorgangs auf die Identifikation der (relativ) besten Handlungsoption	132
III. Die Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitserwägungen im Rahmen der Ermessensausübung	134
1. Wirkmechanismus: Methode der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	134
a. Wirtschaftlichkeitsurteil auf der Grundlage von Prognosen	134
b. Bewertung und Gegenüberstellung der Folgewirkungen	135
2. Die Funktionen der Wirtschaftlichkeit innerhalb des Entscheidungsvorgangs	136
a. Wirtschaftlichkeit als Ausschlusskriterium zur Vorstrukturierung („Vorabfilter“)	137
b. Wirtschaftlichkeit als Bewertungskriterium zum Vergleich der Alternativen	138

c. Verwertung als Auswahlkriterium durch Identifikation der „wirtschaftlichsten“ Handlungsoption	139
d. Zusammenfassung	141
IV. Zwischenergebnis	143
1. Wirtschaftlichkeit als Ermessensdirektive	143
2. Approximativer Charakter von Wirtschaftlichkeitserwägungen	143
D. Ergebnis: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung – situative Bedeutung und Auslegungsbedürftigkeit	146
3. Kapitel: Wirtschaftlichkeit als Direktive des finanzbehördlichen Verfahrensermessens	149
A. Grundlagen: Die finanzbehördliche Sachverhaltsermittlung als Wirkungsfeld der Wirtschaftlichkeit	149
I. Regelungsrahmen: § 88 AO als Rezeptionsstelle der Wirtschaftlichkeit	149
1. Die Neufassung des § 88 AO als „Kernelement“ des StModG	150
a. Hintergrund und Zielsetzung des StModG	150
b. Die gesetzliche Verankerung der „Wirtschaftlichkeit“	151
2. Regelungsgegenstand und -inhalt des § 88 AO im Überblick	152
a. Der Untersuchungsgrundsatz als zentrale Verfahrensmaxime	154
b. Konkretisierung durch § 88 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 AO	155
c. Weisungsbefugnis und Verordnungsermächtigung, § 88 Abs. 3 AO	156
d. Datensammlung und -austausch, § 88 Abs. 4 AO	158
e. Einsatz von Risikomanagementsystemen, § 88 Abs. 5 AO	161
II. Die finanzbehördliche Sachverhaltsermittlung zwischen Normativität und Faktizität	164
1. Divergenz von Gesetzauftrag und Verwaltungskapazität	164

2. Die Verfahrensherrschaft der Finanzverwaltung	166
a. Determinanten und Maßstäbe des finanzbehördlichen Verfahrensermessens	167
aa. Pflichtgemäße Ermessensausübung i. S. d. § 5 AO	167
bb. Vorgaben des § 88 Abs. 2 S. 1 AO	169
cc. Ermessensleitende Vorgaben des § 88 Abs. 2 S. 2 AO	170
b. Zwischenergebnis	171
III. Verfahrenswirtschaftlichkeit als ermessensleitendes Kriterium	172
IV. Zwischenergebnis: Die Neufassung des § 88 AO als gesetzgeberisches Wirtschaftlichkeitsbekenntnis und akzeptanzfördernder Impuls	173
B. Die Einzelfallentscheidung über Art und Umfang der Ermittlungen i. S. d. § 88 Abs. 2 AO	175
I. Entscheidungsträger: Amtswalter oder auch Risikomanagementsystem?	176
II. Gegenstand und Inhalt der Entscheidung	178
1. Vorüberlegung: Notwendige Differenzierung zwischen Ermittlung und Aufklärung	178
a. Begriffliche Klarstellung - „Ermittlung“ als Mittel zur Erreichung des Ziels „Aufklärung“	180
b. Unterscheidung von Aufklärungsbedürftigkeit und Ermittlungsbedürftigkeit	181
2. Inhalt und Reichweite des Entscheidungsspielraums im Rahmen der Entscheidung des § 88 Abs. 2 AO	183
a. Ebenen des finanzbehördlichen Verfahrensermessens	183
aa. Disponibilität von Ermittlung oder Aufklärung?	183
bb. Disponibilität der Ermittlungsbedürftigkeit?	185
cc. Zwischenergebnis	185
b. Gegenstand der Einzelfallentscheidung	186
aa. Art der Ermittlungen	186
bb. Umfang der Ermittlungen	188
cc. Zwischenergebnis: Entscheidung über Ermittlungsmodalitäten	189

C. Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit als verfahrensermessensleitender Erwägung im Rahmen der Einzelfallentscheidung des § 88 Abs. 2 AO	189
I. Inhalt und Gegenstand von Wirtschaftlichkeitserwägungen im Rahmen der Einzelfallentscheidung	189
1. Inhalt von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen („materiale Anreicherung“)	189
a. Sachverhaltsaufklärung als maßgeblicher Zweck (zur Gewährleistung von Gesetzmäßigkeit)	190
b. Konkretisierung des Mittelverzehrs – einzubeziehende Ressourcen	190
aa. Berücksichtigung des finanzbehördlichen Arbeitsaufwandes	190
bb. Einbezug von Ressourcen des Steuerpflichtigen	191
cc. Kein Rechtsanspruch des Steuerpflichtigen auf Wirtschaftlichkeitsberücksichtigung	194
c. Zwischenergebnis und Stellungnahme zum Verständnis als „Aufwand/Mehrergebnis-Relation“	194
2. Verfahrensgestaltung als Gegenstand von Wirtschaftlichkeitserwägungen	196
II. Funktion und Wirkungsweise als ermessensleitende Erwägung	197
1. Konkretisierung des Entscheidungsvorgangs des § 88 Abs. 2 AO	198
2. Funktionen der Wirtschaftlichkeit im Rahmen des Entscheidungsvorgangs	200
a. Ausprägungen einer Wirtschaftlichkeitsberücksichtigung i. S. d. § 88 Abs. 2 S. 2 AO	201
b. Exemplarische Darstellung der Wirtschaftlichkeit als Selektionskriterium von Ermittlungsmaßnahmen	202
c. Zwischenergebnis	207
3. Praktikabilitätsgrenzen	207
III. Wirtschaftlichkeit als Element pflichtgemäßer Ermessensausübung	209

Schlussbetrachtung – Thesenartige Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	213
Literaturverzeichnis	225