

IRIS KEMMLER

Geldschulden im Öffentlichen Recht

Jus Publicum

241

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 241



Iris Kemmler

Geldschulden im Öffentlichen Recht

Entstehung, Erlöschen und Verzinsung
von Zahlungsansprüchen im Abgabenrecht,
Sozialrecht und Allgemeinen Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Iris Kemmler, geboren 1972; Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen und Dresden; Referendariat im LG-Bezirk Tübingen, Stationen in Stuttgart, Singapur und San Francisco; Wissenschaftliche Assistentin an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen; 2000 Promotion; Masterstudium an der London School of Economics; Rechtsanwältin in London; 2014 Habilitation; derzeit Privatdozentin und Akademische Rätin an der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen; SoSe 2014 Lehrstuhlvertretung an der Universität Konstanz.

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

e-ISBN PDF 978-3-16-153675-5

ISBN 978-3-16-153654-0

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts 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 Textservice Zink in Schwarzach aus der Garamond Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen im Wintersemester 2013/14 als Habilitationsschrift angenommen. Die Literatur- und Rechtsprechungsachweise befinden sich auf dem Stand Juli 2014.

Diese Arbeit beruht auf vielfältiger Unterstützung. Am Lehrstuhl meines akademischen Lehrers, Herrn Professor Dr. Ferdinand Kirchhof, habe ich viele glückliche Jahre mit großen Freiräumen verbracht und jede erdenkliche Förderung und Wertschätzung erhalten. Ihm sei an erster Stelle ganz herzlich gedankt. Frau Professor Dr. Barbara Remmert hat mir in ihrem Zweitgutachten wertvolle Anregungen gegeben. Auch ihr danke ich sehr. Alle Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl von Professor Dr. Ferdinand Kirchhof waren mir in vielfältiger Hinsicht eine große Stütze und bei der Drucklegung der Arbeit eine unverzichtbare Hilfe. Auch ihnen danke ich herzlich. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft danke ich für einen großzügigen Druckkostenzuschuss.

Den allergößten Anteil am Gelingen dieser Arbeit hat meine Familie. Mein Ehemann Tilman und meine Kinder Lucy, Maja, Henry und Anton haben mich stets durch alle Höhen und Tiefen liebevoll begleitet. Ohne ihr Verständnis und ihre Unterstützung wäre das Buch nie entstanden. Ihnen ist es mit größtem Dank von Herzen gewidmet.

Stuttgart, im Frühjahr 2015

Dr. Iris Kemmler

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
----------------------	---

Teil 1

Rechtliche Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Geldschuldrechts

7

A. Öffentlich-rechtliche Einflussfaktoren auf das Geldschuldverhältnis	7
B. Zwei Erwartungen an das öffentlich-rechtliche Geldschuldrecht	17

Teil 2

Analyse des öffentlich-rechtlichen Geldschuldrechts

19

A. Entstehung öffentlich-rechtlicher Geldansprüche	19
B. Erlöschen durch Zahlung	158
C. Erlöschen durch Aufrechnung	189
D. Erlöschen durch Verrechnung	309
E. Erlöschen durch Erlass und Verzicht	332
F. Verjährung	372
G. Verwirkung	508
H. Gesetzliche Zinsen im öffentlich-rechtlichen Geldschuldrecht	559

Teil 3

Allgemeine Regeln für das öffentlich-rechtliche Geldschuldrecht de lege ferenda

667

A. Einleitung	667
B. Ebenen der Divergenzen im öffentlich-rechtlichen Geldschuldrecht	669
C. Rechtliche Maßstäbe für die Entwicklung allgemeiner schuldrechtlicher Regeln de lege ferenda	671
D. Verfassungsrechtlich zwingend gebotene Anpassungen schuldrechtlicher Regeln	692

E. Rechtspolitisch wünschenswerte Anpassungen schuldrechtlicher Regeln	725
F. Ergebnisse des dritten Teils	759
Zusammenfassung in Thesen	763
Literaturverzeichnis	769
Sachverzeichnis	815

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1

Teil 1

Rechtliche Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Geldschuldrechts

7

A. Öffentlich-rechtliche Einflussfaktoren auf das Geldschuldverhältnis	7
I. Besondere Bindungen des Staates als notwendig Beteiligter im Schuldverhältnis	7
II. Besondere Befugnisse des Staates als Beteiligter des Schuldverhältnisses	12
III. Besonderheiten des Rechtssubjekts Staat als Beteiligter des Schuldverhältnisses	14
IV. Typische Merkmale des öffentlich-rechtlichen Geldschuldverhältnisses	15
B. Zwei Erwartungen an das öffentlich-rechtliche Geldschuldrecht	17
I. Modifizierung der Schuldrechtsinstrumente des Zivilrechts	17
II. Qualitätsanforderungen an das öffentlich-rechtliche Geldschuldrecht	17

Teil 2

Analyse des öffentlich-rechtlichen Geldschuldrechts

19

A. Entstehung öffentlich-rechtlicher Geldansprüche	19
I. Relevanz der Entstehung der Geldschuld	19
II. Arbeitsdefinition des „entstandenen Geldanspruchs“	20

III. Arten der Schuldentstehung im öffentlichen Recht	22
1. Entstehung ex lege, erklärungsabhängige und vertragliche Entstehung	22
2. Entstehungsrelevante Erklärungen	24
a) Erklärungen des Bürgers: formeller und materieller Antrag	24
b) Erklärungen der Behörde: konstitutiver und deklaratorischer Verwaltungsakt	25
IV. Erwartete Entstehungsweisen	25
1. Eingriffsrecht	26
2. Leistungsrecht	27
3. Erstattungsansprüche	28
V. Rechtsstaat, Freiheitsrechte und Gleichheitsbindung: Anspruchsentstehung ex lege als Regelfall im Abgabenrecht . . .	29
1. Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis	29
a) Steueranspruch	29
(1) Materielle Rechtsgrundtheorie und Funktion der Steuerfestsetzung	29
(2) Einfluss von Wahlrechten auf die Entstehung der Ansprüche	33
(a) Begriff und Erscheinungsformen	33
(b) Relevanz der Wahlrechte für die Entstehung der Steuerschuld	34
(c) Angebliche Rechtsfolgenwirkung der Wahlrechte	35
(d) Tatbestandliche Rückwirkungsfiktion	37
(e) Systemwidrigkeit einzelner Wahlrechte	38
(f) Grenzen für Wahlrechte	40
b) Haftungsanspruch	41
c) Anspruch auf steuerliche Nebenleistungen	42
d) Steuervergütungsanspruch	45
(1) Abgrenzung und Entstehungsweise	45
(2) Spezieller „Vergütungsanspruch“: Vorsteueranspruch im Fall des § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UStG	46
e) „Entstehung“ im Steuerrecht und „Begründung“ im Insolvenzrecht	47
f) Zwischenergebnis	48
2. Ansprüche auf Festgebühren	48
a) Begriff der Gebühr und deren Einteilung	48
b) Festgebühr und Rahmengebühr	50
c) Einheitliche Entstehungsweise	51
(1) Bundesgebührengesetz	51
(2) Gebühren- und Verwaltungskostengesetze der Länder	52

(3) Kommunalabgabengesetze der Länder	53
(4) Kosten der Vollstreckung Bund	53
(5) Kosten der Vollstreckung Land	54
d) Zwischenergebnis	55
3. Ansprüche auf Beiträge	55
a) Erschließungsbeitrag nach Bundesrecht	55
(1) Entstehungsweise	55
(2) Ablösung als Entstehungshindernis	56
b) Beiträge nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder	58
c) Zwischenergebnis	59
4. Verbandslasten aufgrund Zwangsmitgliedschaft in öffentlich- rechtlichen Körperschaften	59
5. Anspruch auf Sozialversicherungsbeiträge	60
a) Abgabenart	60
b) Entstehungsweise	61
c) Rolle des Entstehungsprinzips	63
6. Ausnahme: Erklärungsabhängige Geldschuldentstehung im Abgabenrecht	64
a) Einzelne steuerliche Nebenleistungen und Rahmengebühren	65
b) Steuervorauszahlungen	65
(1) Vorauszahlungen im Ertragsteuerrecht	65
(a) Zweck und Regelungsort	65
(b) Entstehung der Vorauszahlungsschuld durch Bescheid	66
i. Vorauszahlungsschuld als Steuerschuld	67
ii. Abstrakte Bestimmbarkeit der Höhe der Schuld	67
iii. Problem der nachträglichen Erhöhung der Vorauszahlungsschuld	68
(2) Gegen Ausnahme: Lohnsteuer als spezielle Vorauszahlungsschuld	69
(a) Entstehungsweise ex lege	69
(b) Entstehungsweise der Entrichtungsschuld im Steuerrecht	70
(c) Entstehungsweise der pauschalierten Lohnsteuer	72
(3) Vorauszahlungen im Umsatzsteuerrecht	73
c) Beitragsvorausleistungen im Erschließungsbeitragsrecht	74
(1) Vorausleistung nach § 133 Abs. 3 BauGB	74
(2) Wirkung der Zahlung auf die Vorausleistungsschuld und ihr Verhältnis zur Erschließungsbeitrags- forderung	74
(3) Festsetzungspflicht trotz Erfüllungswirkung	75

d) Zwischenergebnis	76
7. Fazit für das Abgabenrecht und das Vorauszahlungsrecht als Referenzgebiete des Eingriffsrechts	76
VI. Freiheitsrechte und Kooperation: Erklärungsabhängige Anspruchsentstehung als Regelfall im Sozialleistungsrecht	77
1. Grundregel der Schuldentstehung im Sozialrecht	78
2. Entstehungsrelevanz des Antrags des Bürgers	79
a) Formelle Funktion als Grundfunktion des Antrags	79
b) Kriterien zur Einordnung als materieller Antrag	80
(1) Wortlautabgrenzung	81
(2) Keine Tendenz für eine formelle Funktion aus § 40 Abs. 1 SGB I	81
(3) Keine Tendenz für eine materielle Funktion wegen der Pfändbarkeit nach § 54 SGB I	82
(4) Keine Tendenz für eine formelle Funktion aus dem Argument des Sozialrechtsverhältnisses	82
(5) Inhaltliche Modifikation des Anspruchs	83
c) Einzelanalyse der Anträge im SGB	84
(1) Allgemeine Regeln für die Sozialversicherung, § 19 SGB IV	84
(2) Gesetzliche Krankenversicherung	84
(3) Gesetzliche Rentenversicherung	85
(4) Gesetzliche Pflegeversicherung	87
(5) Arbeitsförderung	88
(6) Grundsicherung für Arbeitsuchende	91
(7) Grundsicherung im Alter und wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	95
(8) Entschädigungsrecht	95
(9) Sonstige Ansprüche des Bürgers gegen den Staat im Sozialrecht	96
(10) Gesetzliche Unfallversicherung	97
(11) Fazit	97
d) Sozialleistungsverhältnis als Rechtsverhältnis im kooperativen Sozialstaat	97
e) Materieller Antrag als Schutz der Privatsphäre	100
3. Entstehungsrelevanz des Verwaltungsakts der Behörde	100
4. Ausnahme: Schuldentstehung ex lege im Sozialleistungsrecht	101
a) Nachrangige Geldansprüche nach dem SGB XII	102
(1) Hilfe zum Lebensunterhalt	102
(2) Hilfen nach den Kapiteln 5–9 SGB XII	104
(3) Zwischenergebnis	104
b) Geldansprüche des Leistungsempfängers im SGB VIII	104

(1) Originäre Leistungsansprüche	104
(2) Anspruch auf Entgeltübernahme gegenüber dem öffentlichen Träger	105
(3) Zwischenergebnis	107
c) Ansprüche auf Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	107
d) Ansprüche auf Leistungen nach formellem Antrag oder auf antragslose Leistungen	108
5. Fazit für das Sozialleistungsrecht als Referenzgebiet des Leistungsrechts	109
VII. Ermessen der Behörde: Erklärungsabhängige Entstehung der sozialrechtlichen staatlichen Ansprüche außerhalb des Beitrags- und Erstattungsrechts	109
VIII. Strukturprinzipien des Geldschuldbereichs: Unterschiedliche Entstehungsweise der Vergütungsansprüche der Leistungserbringer	111
1. Recht der gesetzlichen Krankenversicherung	112
a) Sachleistungsprinzip und mehrpolige öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse	112
b) Vergütungsanspruch als Anspruch ex lege	113
(1) Vergütungsanspruch des Vertragsarztes	113
(2) Vergütungsanspruch des Krankenhauses	115
2. Recht der Kinder- und Jugendhilfe	116
a) Entgeltanspruch des Leistungserbringers gegenüber dem öffentlichen Träger	117
b) Fördergeldanspruch des Leistungserbringers	120
3. Fazit für die Vergütungsansprüche als Sondergebiet des Leistungsrechts	121
IX. Rechtsstaat und Freiheitsrechte: Anspruchsentstehung ex lege als Regelfall im Erstattungsrecht	121
1. Erstattungsansprüche ohne vorausgehende Verwaltungsakte	122
2. Erstattungsansprüche im Steuerrecht	122
a) Rechtsgrundtheorien im Steuerschuldrecht	123
b) Erstattungsanspruch als Anspruch ex lege	124
(1) Bescheid als formeller Rechtsgrund	124
(2) Verjährungsargument	125
(3) § 38 AO	125
(4) Pfändung und Abtretung	126
(5) Systematik der Abgabenordnung	127
(6) „Vorzahlungsfälle“	128
(7) § 171 Abs. 14 AO	131
(8) Größtmögliche Eingriffsferne des Schuldverhältnisses	133
(9) Zwischenergebnis	133

c) Steuerliche Erstattungsansprüche nach Vorauszahlung . . .	134
(1) Steuervorauszahlungen im Einkommensteuerrecht und ihr Verhältnis zur Jahressteuerschuld	134
(a) Materielle Ebene	134
i. Konstitutiv festgesetzte Schuld	134
ii. Auflösende Bedingung: Nicht-Entstehen der Jahressteuerschuld	134
iii. Auflösende Bedingung: Festsetzungsverjährung der Jahressteuerschuld	137
(b) Formelle Ebene	138
i. Erledigung durch Festsetzungsbescheid	138
ii. Erledigung durch Eintritt der Festsetzungs- verjährung	138
(c) Zwischenergebnis	141
(2) Vorauszahlungserstattungsanspruch als Anspruch ex lege	141
(3) Rolle der Anrechnung der Vorauszahlungen	142
(4) Erstattungsanspruch nach Vorauszahlungen im Umsatzsteuerrecht	143
3. Erstattungsanspruch im Beitragsrecht	144
4. Vorschuss-Erstattungsanspruch im Sozialleistungsrecht	147
5. Ausnahme: Erstattungsanspruch nach Aufhebung eines konstitutiven Verwaltungsakts	152
6. Fazit für die Erstattungsansprüche	154
X. Ergebnis	155
B. Erlöschen durch Zahlung	158
I. Erlöschen und Erfüllung	158
II. Erfüllung einer Geldschuld im Zivilrecht	160
1. Erfüllungseintritt	160
2. Verlustgefahr, Rechtzeitigkeit und Kostentragungspflicht	161
III. Übernahme der zivilrechtlichen Regeln in das öffentliche Recht	167
1. Erlöschen der Schuld	167
2. Kostentragung beim Schuldner	168
3. Rechtzeitigkeit und Verlustgefahr	168
4. Zwischenergebnis	169
IV. Modifikationen des Zivilrechts durch öffentlich-rechtliche Regelungen und Bindungen	169
1. Verwaltungsvereinfachung: Zugelassene Zahlungsart	170
a) Überweisung als Regelzahlungsart	170
b) Zwingend unbare Zahlung	172

c) Ausschluss einzelner Zahlungsarten	173
d) Fazit	173
2. Sozialrechtliches Wirtschaftlichkeitsprinzip: Kostentragungspflicht im Sozialrecht	173
3. Bindungen aus dem sozialrechtlichen Individualisierungs- grundsatz bei der Erfüllung von Geldschulden	174
4. Fiskalinteresse: Fiktionen zur Rechtzeitigkeit	174
a) Abgabenrecht	174
(1) Zahlung an die Finanzbehörde	175
(2) Zahlung an den Bürger	177
b) Sozialrecht	178
(1) Auszahlung von Renten oder anderen Geldleistungen nach dem SGB VI und von Geldleistungen nach dem SGB VII	178
(2) Beitragszahlungen	179
5. Aufgabenerfüllungspflicht und Verwaltungsvereinfachung: Zahlung an Dritte	180
a) Zahlung an Dritte im Sozialrecht	180
b) Zahlung aufgrund vermuteter Einziehungsvollmacht	181
6. Fehlen subjektiver Eigenschaften einer natürlichen Person und Effektivität der Verwaltung: Zahlung durch Dritte	182
7. Besonderes Erhebungsverfahren im Steuerrecht: Erlöschen durch Einbehalt	184
8. Gesetzesbindung und Handlungsform des Verwaltungsakts: Einschränkung der Leistung an Erfüllung statt	186
V. Ergebnis	188
C. Erlöschen durch Aufrechnung	189
I. Im Überblick: Die Aufrechnung im Zivilrecht	190
II. Normativer Befund zur Aufrechnung im öffentlichen Recht	192
III. Exkurs: Methoden und Grenzen der Lückenfüllung im öffentlich-rechtlichen Geldschuldrecht	193
1. Methoden der Lückenfüllung	194
a) Vorstufe: Auslegung	194
b) Gesetzliche Verweisung	196
c) Gewohnheitsrecht	197
d) Analogie	197
e) „Rechtsgrundsätzliche Rechtsanwendung“	199
(1) Schillernde Figur „Rechtsgrundsatz“	199
(2) Rechtsgrundsatz und Rechtsgedanke im Sinne dieser Untersuchung	201
(a) Allgemeiner und besonderer Rechtsgrundsatz	201
(b) Rechtsgrundsätze als bloße Rechtsquelle	202

(c) Tauglichkeit der Definitionen	203
(d) Rechtsgedanke	204
f) Verhältnis der rechtsgrundsätzlichen Rechtsanwendung zur Analogie	205
(1) Unterscheidbarkeit der Analogie von der rechtsgrundsätzlichen Rechtsanwendung	205
(2) Rangverhältnis zwischen Analogie und der Anwendung von Rechtsgrundsätzen oder Rechtsgedanken	208
g) Zusammenfassung	211
2. Zwingende Geltung rechtsgebietfremder Normen	211
3. Grenzen der Lückenfüllung im öffentlichen Recht	212
a) Grenzen der Lückenfüllung aus Verfassungsrecht	212
(1) Meinungsstand zum Analogieverbot im öffentlichen Recht	213
(2) Art. 103 Abs. 2 GG	215
(3) Bundesstaat	218
(4) Gesetzesvorbehalt	219
(a) Gesetzesvorbehalt als funktionaler Vorbehalt	219
(b) Funktion des Freiheitsschutzes	220
i. Wesentlichkeitsvorbehalt und Geldschuldrecht	221
ii. Grundrechtsrelevanz als bloßer Auslöser des Wesentlichkeitsvorbehalts	222
(c) Funktion der demokratisch-parlamentarischen Legitimation	223
(d) Funktion der Wahrung der Gewaltenteilung	227
(e) Rechtsstaatliche Funktionen	228
i. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	228
ii. Rechtssicherheit	230
(f) Fazit	233
(5) Zwischenergebnis	233
b) Gebot zur Lückenfüllung aus dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes	234
c) Kein Sondervorbehalt im abgabenrechtlichen Schuldverhältnis	234
(1) Kein strengerer Gesetzesvorbehalt im Steuerrecht	235
(2) Sachgesetzlichkeit im Steuerrecht	238
(3) Analogie und Gleichheit	239
(4) Zwischenergebnis	240
d) Kein Sondervorbehalt im sozialrechtlichen Schuldverhältnis	240
4. Kein Sondervorbehalt für Fristen	242
5. Ergebnis des Exkurses zur Lückenfüllung im öffentlich- rechtlichen Geldschuldrecht	244

IV. Grundsätzliche Zulässigkeit der Aufrechnung im öffentlichen Recht	245
V. Punktuelle Änderungen im Tatbestand der Aufrechnung durch öffentlich-rechtliche Besonderheiten	248
1. Gegenseitigkeit	248
2. Kassenidentität	250
a) Abgabenrecht	250
b) Sozialrecht	251
3. Fälligkeit	252
4. Unbestrittene Forderung	253
5. Fazit	254
VI. Ausschluss einzelner zivilrechtlicher Aufrechnungsverbote . . .	254
1. Rechtsstaat und Verjährungswirkung: Keine Aufrechnung mit verjährter Forderung	254
a) Ratio des § 215 BGB	254
b) Übertragung in das öffentliche Recht	255
2. Insolvenzsicherheit und Objektivität: Einschränkung des Aufrechnungsverbots gegen deliktische Forderungen . . .	257
a) Ratio des § 393 BGB	258
b) Vergleichbarkeit zum öffentlichen Recht	260
c) Ergebnis	262
3. Insolvenzsicherheit, Fiskalinteresse und Hoheitlichkeit: Einschränkung des Aufrechnungsverbots gegen unpfändbare Forderungen	262
a) Grundsätzliches Bekenntnis des öffentlichen Vollstreckungsrechts zu §§ 850–851 ZPO	263
b) Pfändungs- und Aufrechnungsverbot wegen Existenzsicherung	266
(1) Anwendbarkeit der Pfändungsverbote aus §§ 850–850l ZPO im öffentlich-rechtlichen Geldschuldrecht	266
(2) Einzelgesetzliche Regeln zur Pfändbarkeit und Aufrechenbarkeit im öffentlichen Recht	267
(a) Sozialrecht	267
i. § 51 Abs. 2 SGB I	267
ii. § 43 SGB II	268
iii. § 26 Abs. 2 SGB XII	269
iv. § 333 SGB III	270
v. Fazit	271
(b) Sonstiges	271
c) Pfändungs- und Aufrechnungsverbot wegen Zessionsverbots	272
(1) Ratio des § 394 BGB i.V.m. § 851 ZPO	272

(a)	Vermeidung der Übertragung von Gläubigerbefugnissen	273
(b)	Gleichbehandlung des aufrechnenden und des vollstreckenden Gläubigers	275
(c)	Zwischenergebnis	276
(2)	Anwendbarkeit des Pfändungsverbots im öffentlich- rechtlichen Geldschuldrecht	277
d)	Ergebnis	279
4.	Gesetzliche Schuldentstehung im Abgabenrecht: Konsequenzen für die Anwendung insolvenzrechtlicher Aufrechnungsverbote	279
VII.	Zusätzliches öffentlich-rechtliches Aufrechnungsverbot als Folge der Handlungsform des Verwaltungsakts	280
1.	Aufschiebende Wirkung als Einrede i.S.d. § 390 BGB oder als Verhinderung der Aufrechnungslage	282
2.	Aufrechnung als Vollziehung	285
3.	Ergebnis	288
VIII.	Rechtsnatur der behördlichen Aufrechnungserklärung	288
1.	Aufrechnung innerhalb eines vertraglichen Schuldverhältnisses	290
2.	Fehlende Hoheitlichkeit	290
3.	Fehlender Regelungsgehalt	291
4.	Argumente aus Verwaltungsaktspezifika	293
5.	Verweisung auf §§ 387 ff. BGB	295
6.	Aufrechnung als Vollziehung	296
7.	Rolle des Ermessens	296
8.	Spezielle Regeln des Sozialrechts	297
9.	Ausnahme: Verwaltungsakt kraft Form	298
10.	Zwischenergebnis	298
IX.	Rechtsfolge der Aufrechnung	299
1.	Erlöschenswirkung ex tunc nach § 389 BGB analog	299
2.	Auswirkungen auf Feststellungs- und Leistungsbescheide	301
a)	Deklaratorische und konstitutive Feststellungsbescheide	302
b)	Leistungsbescheide	304
(1)	Eintritt der Aufrechnungslage erst nach Erlass des Leistungsbescheids	304
(2)	Eintritt der Aufrechnungslage schon vor Erlass des Leistungsbescheids	304
c)	Ergebnis	306
3.	Abgabenrechtliche Abweichungen	306
X.	Ergebnis	307

D. Erlöschen durch Verrechnung	309
I. Gesetzliche Verrechnung	309
1. Entwicklung und Bedeutung der Verrechnung nach § 52 SGB I	310
2. Herkömmliche Darstellung der dogmatischen Struktur des § 52 SGB I und deren Problembereiche	311
3. Verrechnung im Zwei-Personen-Verhältnis	312
4. Anwendbarkeit der Rechtsfolgen der Aufrechnung auf die Verrechnung	314
a) Keine Rechtsfolgenregel in § 52 SGB I	314
b) Rechtsfolgen der §§ 387 ff. BGB durch Verweisung	314
c) Verrechnung im Zwei-Personen-Verhältnis als Fall der Aufrechnung	314
d) Argument aus § 395 BGB	315
5. Ermächtigungserklärung als zwingende Voraussetzung der Verrechnungslage im Dreieck	315
a) Keine Vereinfachungsfunktion	316
b) Keine normativen Ansatzpunkte für die Gleichbehandlung der Verrechnung und der Aufrechnung vor der Ermächtigung	316
(1) § 53 Abs. 5 SGB I	316
(2) Insolvenzrecht	317
c) Gegenseitigkeit der Forderungen als zentrales Element für die Rechtsfolgen der §§ 389, 215, 292 und 406 BGB analog	318
d) Eintritt der Verrechnungslage erst ab Ermächtigung	320
6. Rechtsnatur und Form der Ermächtigungserklärung	322
a) Rechtsnatur	322
b) Form	323
c) Bekanntgabeerfordernis	323
7. Rechtsnatur der Verrechnungserklärung	327
II. Vertragliche Verrechnung	329
III. Ergebnis	331
E. Erlöschen durch Erlass und Verzicht	332
I. Definition und normativer Befund	332
1. Begriffe	332
2. Normativer Befund zum Verzicht	333
3. Normativer Befund zum Erlass	334
II. Erlass seitens des Staates	339
1. Gesetzesbindung, Rechtssicherheit, Gleichheitsgebot, Aufgabenbindung und Wirtschaftlichkeitsgrundsatz: Erlass als Ausnahme	339

- 2. Erlass als Notwendigkeit bei Typisierung 340
- 3. Rechtsstaat, Gleichheitsgebot und Gesetzesvorrang: Erlass nur aufgrund einer Ermächtigung 342
 - a) Widerstreitende rechtliche Belange 343
 - b) Erlass als normgebundener Erlöschenstatbestand 345
 - (1) Identifizierung der ausbrechenden Fälle 345
 - (2) Kein Rechtsgrundsatz oder Rechtsgedanke des Billigkeitserlasses 346
 - (3) Kein Billigkeitserlass aus freiheitsrechtlich begründeter Verhältnismäßigkeit 347
 - (4) Analogie 348
 - (5) Gesetzliche Grundlage als Erlassvoraussetzung 350
 - c) Eingeschränkte Zulässigkeit des Vergleichsvertrags mit Erlassfolge 351
 - d) Europarechtliche Zulässigkeit des Erlasses im Einzelfall 351
- 4. Rechtsnatur der Erlasserkklärung 352
- 5. Form und Rechtsfolge des Erlasses 353
- III. Verzicht seitens des Bürgers 354
 - 1. Zulässigkeit und Grenzen des Verzichts auf Geldansprüche 354
 - a) Verzicht auf subjektive Rechte als Freiheitsausübung 354
 - b) Grenzen der Freiheit zum Verzicht 354
 - (1) Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes 355
 - (2) Keine Grenze aus Erwägungen zum Grundrechtsverzicht 356
 - (a) Grundrechtsbezug der Geldansprüche 356
 - (b) Nichtgebrauch, Verzicht, Ausübungsverzicht und Einwilligung 357
 - (c) Verzicht auf Geldansprüche als zulässiger Ausübungsverzicht 359
 - (3) Gesetzliche Verzichtverbote 363
 - (4) Öffentliches Interesse 364
 - (5) Kein Verzicht zulasten Dritter 366
 - 2. Rechtsnatur der Verzichtserklärung 366
 - 3. Rechtsfolge und Widerrufbarkeit der Verzichtserklärung 369
 - IV. Ergebnis 371
 - F. Verjährung 372
 - I. Begriff der Verjährung 373
 - 1. Abgrenzung zur Befristung 373
 - 2. Abgrenzungsversuch zur Ausschlussfrist 374
 - 3. Verjährungsbegriffe im öffentlichen Recht 375
 - II. Befund der Verjährungsregeln im öffentlich-rechtlichen Geldschuldrecht 377

1. Eigenständige Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Verjährung	377
2. Fristlängen und Fristbeginn	378
a) Abgabenrecht	378
b) Sozialrecht	382
c) Allgemeines Verwaltungsrecht	383
d) Sonstiges Verwaltungsrecht	384
(1) Beamtenrecht	384
(2) Recht der Entschädigung und des Schadenersatzes	385
(3) Rechtsbereiche mit Verweisungen auf das BGB	386
e) Zusammenfassung	387
3. Hemmung, Unterbrechung, Neubeginn	390
4. Rechtsfolge	393
III. Verjährbarkeit öffentlich-rechtlicher Geldansprüche	397
1. Keine allgemeine Regel zur Verjährbarkeit	397
2. Keine unmittelbare Anwendung des § 194 Abs. 1 BGB	397
3. Kein Gewohnheitsrecht der Verjährbarkeit	398
4. Kein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Verjährbarkeit	400
5. Allgemeiner Rechtsgedanke der Verjährbarkeit	401
a) Begründung eines allgemeinen Rechtsgedankens	401
b) Verankerung der Verjährbarkeit in der Verfassung	403
c) Kein Vorrang der Methode der Analogie	405
d) Kein Fehlen eines Regelungsgehalts	406
e) Unerheblichkeit der teilweisen positivrechtlichen Gestaltung	406
f) Öffentlich-rechtliche Einwände gegen die Verjährbarkeit als allgemeiner Rechtsgedanke	407
(1) Gesetzesvorbehalt	407
(2) Grundrechtsverletzung	408
(3) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung	409
(4) Fehlende Disponibilität staatlicher Ansprüche	410
(5) Entstehungsgeschichte der Verjährung im Abgabenrecht	410
6. Zwischenergebnis	411
IV. Rechtsfolge der Verjährung öffentlich-rechtlicher Geldansprüche	411
1. Rechtsfolgenoffenheit des Verjährungsbegriffs	412
2. Gesetzliche Anordnung der Einredewirkung: Regelmäßige Annäherung der Einrede an eine Einwendung	412
a) Einredeerhebung seitens des Staates als Regelfall	413
(1) Intendiertes Ermessen als Schein-Figur	413
(2) Ermessenslenkung	414

(a) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als ermessensrelevanter Belang	415
(b) Keine Intendierung aber starke Lenkung des Ermessens	416
(3) Keine Ermessensreduzierung wegen der §§ 58, 59 BHO	418
(4) Keine Ermessensreduzierung bei der Verjährungs- einrede gegen unstreitige Forderungen	418
(5) Zwischenergebnis	419
b) Einredeerhebung seitens des Bürgers als Regelfall	419
(1) Keine Berücksichtigung des Einrederechts des Bürgers von Amts wegen	419
(2) Hinweispflicht des Staates auf das Einrederecht des Bürgers	423
3. Rechtsfolge bei fehlender gesetzlicher Regelung	427
a) Kein Rechtsgrundsatz oder Rechtsgedanke einer Verjährungsfolge	428
b) Analogietauglichkeit des § 47 AO und des § 45 SGB	428
c) Erlöschen als interessengerechte Rechtsfolge	429
(1) Funktionen der Verjährung	430
(a) Rechtssicherheit	430
(b) Schuldnerschutz	431
(c) Schutz des Rechtsverkehrs	432
(d) Schutz des Rechtsfriedens	433
(e) Budgetsicherheit	433
(f) Nebeneffekte der Verjährung	434
(g) Zusammenfassung	436
(2) Nachrangigkeit der Gründe für die Einredewirkung der Verjährung	437
(3) Optimierung der Verjährungsfunktionen durch die Erlöschenswirkung	438
4. Zwischenergebnis	441
V. Verjährungsfristen öffentlich-rechtlicher Geldansprüche	441
1. Fehlen einer öffentlich-rechtlichen Regelverjährungsfrist	442
a) Keine geschriebene oder gewohnheitsrechtliche Regelverjährungsfrist	442
b) Keine Regelverjährungsfrist aus Rechtsgedanke oder Rechtsgrundsatz	443
(1) Keine Regelverjährungsfrist im Sozialrecht	444
(a) Rechtsprechung des Bundessozialgerichts	444
(b) Verfehlte Einschränkung des § 69 Abs. 1 S. 3 SGB V	448
(2) Keine Regelverjährungsfrist im Verwaltungsrecht	450

2. Analoge Anwendung von Verjährungsfristen	454
a) Kein Analogieverbot für Fristen	454
b) Problem der Vergleichbarkeit wegen fehlender Sachgesetzlichkeit der Fristen	455
c) Analogietauglichkeit der §§ 195 ff. BGB im öffentlichen Recht	455
(1) Entstehungsgeschichte	455
(2) Unzureichende Fristlänge	457
(3) Kenntnisabhängiger Fristbeginn	460
(4) Entstehung des Anspruchs als Fälligkeit des Anspruchs	463
d) Kein Automatismus der Analogie zu §§ 195, 199 BGB	465
3. Rechtsstaatlich begründete Maximalfrist	465
a) Frist als notwendiger Inhalt der rechtsstaatlich gebotenen Verjährbarkeit	466
b) Fristlänge	466
c) Anwendungsbeispiel	468
4. Verjährungsfristen einzelner Anspruchskategorien	469
a) Verjährungsfristen der Erstattungsansprüche nach § 49a Abs. 1 VwVfG	470
(1) Erstattungsanspruch nach § 49a Abs. 1 Var. 1 VwVfG	470
(a) Bedeutung des § 53 Abs. 2 VwVfG	471
(b) Verjährungsrechtlicher Zeitpunkt der Anspruchsentstehung	471
i. Zeitpunkt des Erlasses des Aufhebungs- bescheids	472
ii. Zeitpunkt des Erlasses des Festsetzungs- bescheids für den Erstattungsbetrag	475
iii. Zeitpunkt der materiellen Anspruchs- entstehung	475
(c) Analogie zur Festsetzungsverjährung der Abgabenordnung	476
(d) Zeitpunkt der Kenntnis des Anspruchs nach § 49a Abs. 1 Var. 1 VwVfG	477
(2) Erstattungsanspruch nach § 49a Abs. 1 Var. 2 VwVfG	477
b) Verjährungsfrist des allgemeinen Erstattungsanspruchs	478
c) Verjährungsfrist des festgesetzten Erstattungsanspruchs des Bürgers	479
d) Verjährungsfrist der Zinsansprüche nach § 49a Abs. 3 VwVfG	480
e) Verjährungsfristen der Staatshaftungsansprüche	483
(1) Amtshaftung	483

(2) Ungeschriebene Ansprüche	484
(3) Gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch	488
(4) Speziell staatshaftungsrechtliche Einwände gegen die analoge Anwendung der §§ 195, 199 BGB	489
(a) Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates	489
(b) Privilegierung von Rechtsgütern	490
(5) Ergebnis	491
5. Hemmung und Neubeginn aus öffentlich-rechtlicher Perspektive	491
6. Ergebnis	493
VI. Drohende Funktionsverluste der Verjährung im öffentlich- rechtlichen Geldschuldrecht	493
1. Ineffektivität der Maximalfrist	494
2. Anpassung des § 199 Abs. 1 BGB analog an § 48 Abs. 4 VwVfG	494
3. Herstellungsanspruch im Sozialrecht	495
4. Vorauszahlungen und Festsetzungsverjährung im Steuerrecht	499
5. Hemmungs- und Unterbrechungsgründe in der Abgabenordnung	499
6. § 177 AO als ausufernde Änderungsvorschrift	502
VII. Ergebnis	506
G. Verwirkung	508
I. Begriff der Verwirkung	509
1. Verwirkung durch Zeitablauf	509
2. Abgrenzung zur Verjährung	509
3. Abgrenzung zum Institut des venire contra factum proprium	510
II. Rechtsgrundlage der Verwirkung im öffentlichen Recht	511
1. Treu und Glaube als mögliche Grundlage der Verwirkung auch im öffentlichen Recht	513
a) Befund der Anwendung	513
b) Treu und Glauben als allgemeiner Rechtsgrundsatz	515
c) Kein Ersetzen von Treu und Glauben durch öffentlich- rechtlichen Vertrauensschutz	516
(1) Verhältnis des Grundsatzes von Treu und Glauben zum öffentlich-rechtlichen Vertrauensschutz	516
(2) Vertrauensschutz als untaugliche Basis der Verwirkung	518
(a) Vertrauensschutz als nur beschreibender Begriff	519
(b) Anwendungsfelder eines angeblichen „Vertrauensschutzprinzips“	522

d) Gehalt der Freiheitsrechte als untaugliche Basis der Verwirkung	524
e) Zwischenergebnis	527
2. Rechtssicherheit als vorrangige Grundlage der Verwirkung im öffentlichen Recht	527
a) Verwirkung als Folge des Gebots der Funktionsfähigkeit des Rechtsverkehrs	527
b) Rechtsfriede als sekundäres Ziel der Verwirkung	530
c) Subsidiarität des Grundsatzes von Treu und Glauben	531
3. Ergebnis	534
III. Objektivierter Tatbestand der Verwirkung im öffentlichen Recht	535
1. Zeit	536
a) Einzelfallabhängigkeit	536
b) Geldleistung als Gegenleistung	538
c) Geldleistung als kompetenzwahrende Lastentragung	539
2. Umstand	539
a) Vorverhalten des Gläubigers	539
(1) Qualifiziertes Unterlassen	539
(2) Zurechnung des Vorverhaltens des Berechtigten	541
b) Rechtsüberzeugung des Schuldners	543
(1) Vertrauen-Dürfen und Kenntnis der Forderung	543
(2) Rechtsüberzeugung des Staates als Schuldner	544
(3) Besondere öffentlich-rechtliche Einflussfaktoren auf die Rechtsüberzeugung des Schuldners	547
(a) Bestandskraft und Vertrauen	547
(b) Existenzsicherung	547
(c) Dauer	548
(d) Verwirkung von Ansprüchen des Staates im Massenverfahren	548
(4) Verzichtbarkeit des verwirkten Rechts	549
c) Nachteil für den Schuldner	551
(1) Allgemein	551
(2) Nachteil für den Staat	554
IV. Rechtsfolge der Verwirkung im öffentlichen Recht	556
V. Ergebnis	558
H. Gesetzliche Zinsen im öffentlich-rechtlichen Geldschuldrecht	559
I. Gesetzliche Zinsen als eigenständige Kategorie einer Geldschuld	559
II. Merkmale und Funktionen der gesetzlichen Zinsen im Privatrecht	560
1. Fälligkeit der Forderung als Voraussetzung der Zinsen	560

2. Zinsen vorrangig als Schadensausgleich	561
a) Verschuldenshaftung: Verzugszins	561
b) Verschuldensunabhängige Haftung: Prozesszinsen	563
3. Zinsen vorrangig als Abschöpfung: Nutzungsherausgabe	564
4. Zinsen als Präventionsinstrument	565
5. Offene Funktion der Fälligkeitszinsen	565
6. Fazit	566
III. Umsetzung der Zinsfunktionen im öffentlichen Recht	567
1. Befund der Zinsregeln	568
2. Zinsfunktion der Abschöpfung	570
a) Überschießende Umsetzung: Abschöpfung durch Vorfälligkeitszinsen	571
(1) Inhalt und Entwicklung des § 233a AO	571
(2) Funktion der Vorfälligkeitszinsen	571
(a) Keine Schadenersatzfunktion	571
(b) Beschleunigungsfunktion	572
(c) Abschöpfung tatsächlicher Vorteile als Mittel des gleichmäßigen Steuervollzugs	572
i. Soll- und Ist-Verzinsung	573
ii. Durchbrechung der Akzessorietät	574
iii. Schuldhaft aufgedrängter Vorteil	575
iv. Unverhältnismäßige Auswirkungen im Umsatzsteuerrecht	576
(3) Fazit zu den Zinsen vor Fälligkeit	578
b) Zweifelhafte Umsetzung der Abschöpfungsfunktion: Abschöpfung durch Stundungs- und Hinterziehungszinsen	578
c) Keine Abschöpfung	579
(1) Aussetzungszinsen nach § 237 AO	579
(2) Zinsverbote	580
(3) Aufgedrängte Aussetzung der Vollziehung als Vorteilsmodell für die Finanzverwaltung	580
d) Unzureichende Umsetzung: Abschöpfung durch abschließende, fixe Erstattungszinsen	581
(1) Abschließende Erstattungszinsen im Verwaltungsrecht	582
(2) Abschließende Erstattungszinsen im Sozialgesetzbuch	584
(3) Abschließende Erstattungszinsen in der Abgabenordnung	586
(4) Fazit	586
e) Vollständige Umsetzung: Abschöpfung außerhalb spezieller Erstattungszinsregeln	586

(1) Nutzungen als Inhalt der Abschöpfung	586
(2) Nutzenziehung durch den Staat und durch den Bürger	588
f) Fazit für die abschöpfenden Zinsregeln	590
3. Zinsfunktion der Verspätungsprävention	591
a) Säumniszuschläge in der Abgabenordnung	591
(1) Funktionen	592
(2) Relevanz der Funktionenwahl	592
(3) Einordnung auch als Verzugszins	593
(4) Folgen	595
b) Säumniszuschläge im Sozialrecht	598
c) Fazit zur Prävention durch Zinsen	599
4. Zinsfunktion des Schadenersatzes bei Verspätung	600
a) Überschießende Umsetzung	600
b) Unzureichende Umsetzung	601
(1) Verzugszinsen für vertraglich begründete Forderungen	601
(a) Verträge im Geltungsbereich des VwVfG	601
i. Synallagma und kaufmännische Grundsätze als unzutreffende Einschränkung	601
ii. Kausalvermutung als gegenläufige Ausweitung	605
iii. Erfordernis der Mahnung	607
(b) Verträge im Geltungsbereich des SGB X	608
(2) Unbegründete Einschränkung der Verzugszinsen im Verhältnis der Leistungserbringer zu den Krankenkassen nach dem SGB V	609
(3) Begrenzte Wirkung des § 44 SGB I	613
(a) Geldleistung als Sozialleistung	613
(b) Beginn der Zinspflicht	615
(c) Geringer Zinssatz	617
(d) Fazit	617
(4) Begründung der unzureichenden Umsetzung der Schadenersatzfunktion bei Verspätung	618
c) Fehlende Umsetzung	618
(1) Zinsverbote	619
(2) Keine Verzugszinsen zugunsten des Bürgers im Abgabenrecht	619
(3) Keine Verzugszinsen zugunsten des Staates für nicht vertragliche Forderungen im Verwaltungsrecht	620
(a) Verzugszinsen nur bei gesetzlicher Anordnung	620
(b) Kein allgemeiner Rechtsgrundsatz oder Rechtsgedanke der Verzinsung	621
(c) Keine Analogie zu § 288 Abs. 1 und 4 BGB	623

- i. Kein Ausschluss von Verzugs„schäden“ wegen der Natur des Anspruchs 623
 - ii. Verzugshaftung trotz Möglichkeit des Verwaltungszwangs 624
 - iii. Regelungslücke 624
 - iv. Analogieverbot 625
 - (4) Keine Verzugszinsen zugunsten des Bürgers für nicht-vertragliche Forderungen im Verwaltungsrecht 627
 - (a) Keine Analogie zu § 288 Abs. 1 und 4 BGB 627
 - (b) Zinersatz aus Amtshaftung 628
 - i. Amtspflichtverletzung 628
 - ii. Verschulden 630
 - iii. Keine Vermutung eines Mindestschadens aus § 288 Abs. 1 BGB 630
 - iv. Nachteile der Anspruchsgrundlage der Amtshaftung für Verzugsschäden 631
 - (c) Zinersatz aus Folgenbeseitigung 632
 - (5) Gründe für das Fehlen von Verspätungsfolgen 632
 - d) Fazit zum Schadenersatz durch Zinsen nach Verspätung 633
- 5. Zinsfunktion des Schadenersatzes nach Rechtshängigkeit 633
 - a) Status quo der Prozesszinsen in den Einzelbereichen des öffentlichen Rechts 634
 - (1) Verwaltungsrecht 634
 - (2) Sozialrecht 636
 - (3) Abgabenrecht 639
 - b) Treu und Glauben als unzutreffende Grundlage der Prozesszinsen im öffentlichen Recht 641
 - (1) Prozesszinsen nicht Inhalt einer Treuepflicht 641
 - (2) Rechtshängigkeit kein Ausdruck von Rechtsmissbrauch 643
 - (3) Fehlende Ubiquität der Prozesszinsen im öffentlichen Recht 643
 - (4) Treu und Glauben als bloße Rechtsquelle 644
 - c) Gewohnheitsrecht 645
 - d) Unzulässige Analogie zu § 291 BGB 645
 - (1) Planwidrige Regelungslücke 645
 - (2) Keine vergleichbare Interessenlage 646
 - (a) Bedeutung der Rechtshängigkeit 646
 - (b) Bedeutung der Prozesssituation 647
 - (c) Verwerfungen zum Vorverfahren 649
 - (d) Zinshöhe 650
 - (3) Keine Vorhersehbarkeit der Analogie 650
 - (4) Fazit 651
 - e) Prozesszinsen als Entscheidung des Gesetzgebers 651

f) Fazit zum Schadenersatz durch Zinsen nach Rechtshängigkeit	651
IV. Ergebnis	652
I. Ergebnisse des zweiten Teils	655
I. Erfüllung der ersten Erwartung: Bedarf eines eigenständigen öffentlich-rechtlichen Schuldrechts	656
II. Enttäuschung der zweiten Erwartung: Befund zahlreicher Divergenzen	657
III. Staat als parteiischer Regelsetzer	657
IV. Allgemeiner Teil des öffentlich-rechtlichen Geldschuldrechts de lege lata	658
1. Entstehung	659
a) Regelentstehungsweisen	659
b) Schuldentstehung im Abgabenrecht	659
c) Materieller Antrag im Sozialrecht	659
d) Entstehung der Erstattungsansprüche	660
2. Erfüllung	660
a) Erlöschen durch Leistung	660
b) Erfüllungsvorgang	660
c) Leistung an Erfüllung statt	660
3. Aufrechnung	661
a) Analogie	661
b) Aufrechenbarkeit	661
c) Rückwirkungsfiktion	661
d) Aufrechnungserklärung	662
e) Aufrechnungsverbote	662
4. Verjährung	662
a) Verjährbarkeit und Maximalfrist	662
b) Vertragliche Ansprüche	663
c) Analogie für Fristlänge und Beginn	663
d) Wirkung als Einwendung	663
5. Verwirkung	664
a) Grundlage	664
b) Nachteilsbegriff	664
6. Erlass und Verzicht	664
7. Gesetzliche Zinsen	665
a) Prozesszinsen	665
b) Verzugszinsen	665
c) Erstattungs zinsen als Abschöpfung	666