

Siebter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Verwaltungshaftung ist die Haftung zwischen zwei Verwaltungsträgern untereinander für Schadensfälle, die bei der gemeinsamen Erledigung einer öffentlichen Aufgabe auftreten. Im Gegensatz dazu stehen Haftungsfälle zwischen Verwaltungsträgern im allgemeinen Verkehr, bei denen sich nur zufällig zwei Verwaltungsträger gegenüberstehen und kein Bezug zur gemeinsamen Erledigung einer öffentlichen Aufgabe besteht.
2. Ausgangspunkt der Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern bei der gemeinsamen Erledigung der öffentlichen Aufgabe „*Ausführung der Bundesgesetze*“ ist die Kompetenzdifferenzierung zwischen Bund und Ländern. Denn bei der Ausführung der Bundesgesetze weist das Grundgesetz die zur Gesetzesausführung notwendigen Teilkompetenzen (u.a. Organisationskompetenz, Sachkompetenz, Wahrnehmungskompetenz, Finanzierungskompetenz) in der Regel nicht insgesamt einer föderalen Ebene allein zu, sondern teilt sie zwischen Bund und Ländern auf. Hierdurch kommt es zu gegenseitigen Einwirkungs- und damit Schädigungsmöglichkeiten.
3. Die Verwaltungshaftung rechtfertigt sich aus verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten, der Verantwortlichkeit der Verwaltung und der auf Kooperation der föderalen Ebenen angelegte Verwaltungsorganisation der Bundesrepublik Deutschland. Ohne Verwaltungshaftung könnte eine föderale Ebene die andere föderale Ebene durch fehlerhafte Verwaltungsmaßnahmen schädigen, ohne für die finanziellen Folgen aufkommen zu müssen. Eine inhärente Motivation für eine Fehlerbeseitigung in der Zukunft gäbe es dann nicht. Die Verwaltungshaftung bietet einen Ausgleich für die aus der Kompetenzdifferenzierung zwischen Bund und Ländern resultierenden Schädigungsmöglichkeiten, indem sie auf der Ebene der Lastenverteilung den Zustand herstellt, der ohne Kompetenzdifferenzierung bestehen würde. Ohne Kompetenzdifferenzierung würden die finanziellen Folgen fehlerhafter Verwaltungsmaßnahmen nämlich den jeweiligen Verursacher selbst treffen. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten würde es ohne die Verwaltungshaftung an einer effektiven parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung fehlen, weil Schadensverursachung und Schadensfolgen auseinanderfielen und so der Kontrolle unterschiedlicher

Parlamente unterlägen. Schließlich wäre die künftige föderale Kooperationsbereitschaft gefährdet, wenn eine föderale Ebene die andere schädigt, ohne für Kompensation zu sorgen.

4. Für die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern bei der Ausführung der Bundesgesetze lassen sich fünf potentielle relevante Fallgruppen identifizieren, von denen vier auf eine Kompetenzdifferenzierung zurückgehen. Bei der fehlerhaften Verwaltung fremder Mittel fallen die Finanzierungszuständigkeit und die übrige Verwaltungszuständigkeit auseinander. Spiegelbildlich verhält es sich bei der fehlerhaften Fremdeinnahmenverwaltung, bei der die Ertragszuständigkeit bei einer anderen föderalen Ebene liegt, als die übrige Verwaltungszuständigkeit. Bei fehlerhaften Weisungen und Verwaltungsvorschriften liegt dagegen die Sachkompetenz (jedenfalls teilweise) bei einer anderen föderalen Ebene als die Wahrnehmungskompetenz. Bei fehlerhaften Mitwirkungsakten ist die Sachkompetenz zwischen beiden föderalen Ebenen geteilt. Einen Sonderfall stellt die Unterstützung fremder Aufgabenwahrnehmung dar, denn hier fehlt es im Ausgangspunkt an einer Kompetenzdifferenzierung. Vielmehr liegt hier die Verwaltungskompetenz einschließlich aller Teilkompetenzen nach dem Grundgesetz bei einer föderalen Ebene. Die beiden föderalen Ebenen wirken mithin außerhalb dieser Kompetenzzuordnung zusammen. So liegt es etwa bei Amtshilfe und Organleihe.
5. Die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern bei der Ausführung der Bundesgesetze lässt sich ausschließlich auf die Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG stützen. Die analoge Anwendung allgemeiner zivilrechtlicher Haftungsgrundlagen scheidet demgegenüber aus. Insbesondere kann eine Haftung in den Fällen der Verwaltungshaftung nicht auf die Amtshaftung nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 Satz 1 GG gestützt werden, denn diese Haftungsregelung ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zwischen Verwaltungsträgern nur anwendbar, wenn sie sich wie beliebige Dritte gegenüberstehen und nicht bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gleichsinnig „zusammenwirken“. Gerade dies ist aber bei Fällen der Verwaltungshaftung stets der Fall. Auch ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch scheidet aus. Zunächst wird es außer bei einem Fall der fehlerhaften Fremdmittelverwaltung bereits an einer Vermögenverschiebung zwischen Bund und Ländern fehlen. Gegenstand der allermeisten Haftungsfälle ist nicht etwa ein Vermögenszuwachs bei einer föderalen Ebene sondern ein Vermögensverlust. Aber auch für die fehlerhafte Fremdmittelverwaltung kann der öffentlich-rechtliche Erstat-

tungsanspruch nicht als Grundlage der Verwaltungshaftung herangezogen werden. Denn der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch dient allein der Rückabwicklung ungerechtfertigter Vermögensverschiebungen, beantwortet aber selbst nicht die Frage, wann eine Vermögensverschiebung ungerechtfertigt ist. Die Zuweisung der Kosten der fehlerhaften Verwaltung ist aber gerade der Gegenstand der Verwaltungshaftung.

6. Vor der Einfügung der Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 1 GG wurde im rechtswissenschaftlichen Diskurs anhand der fehlerhaften Verwaltung von Bundesmitteln durch die Länder die Frage diskutiert, ob eine verfassungsrechtliche Regelung der Haftungsfrage wegen ihrer besonderen Bedeutung geboten sei, ob also insoweit ein Verfassungsvorbehalt bestehe. Ein solcher Vorbehalt im Sinne einer vorstaatlichen Norm, die den Regelungsinhalt einer Verfassung festlegt, existiert jedoch nicht. Daher lässt sich die Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Haftungsregelung nicht auf einen solchen – nicht existenten – Verfassungsvorbehalt stützen. Insbesondere lässt sich ein solcher Vorbehalt nicht mit der herausgehobenen Bedeutung einer bestimmten Rechtsfrage begründen. Auch einen ausdrücklichen Vorbehalt zur verfassungsrechtlichen Regelung der Haftungsfrage sah das Grundgesetz nicht vor.

Jedoch kann sich die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung auch aus dem Vorrang der bestehenden grundgesetzlichen Regelungen ergeben, wenn diese für die in Rede stehende Frage bereits eine Regelung treffen. So lag es bei der Verwaltungshaftung: Wegen der hohen Regelungsdichte der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern im Grundgesetz bestand kein Raum für die Ableitung eines der Verfassung inhärenten Haftungsprinzips. Zudem sah das Finanzverfassungsrecht für den Fall der Steuerauftragsverwaltung eine ausdrückliche Haftung der Länder für Mindereinnahmen vor und sprach damit gegen eine Haftung in anderen, nicht geregelten Fällen. Ferner ging die Rechtsprechung in ihrer Auslegung der einschlägigen finanzverfassungsrechtlichen Regelungen davon aus, dass im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung dem Bund die Mehrausgaben für fehlerhafte Verwaltungsmaßnahmen der Länder als Teil seiner Finanzzuständigkeit oblagen. Mit anderen Worten: Das Grundgesetz enthielt bereits eine Regelung für die Kosten der fehlerhaften Verwaltung und wies diese bei der fehlerhaften Verwaltung von Bundesmitteln durch die Länder dem Bund zu. Eine Änderung dieser grundgesetzlichen Zuweisung erforderte folgerichtig eine Änderung des Grundgesetzes.

7. Die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern steht in einer engen Beziehung zur finanzverfassungsrechtlichen Lastenverteilung des Art. 104a GG, denn die Verwaltungshaftung weist die finanziellen Lasten der fehlerhaften Verwaltung dem Verursacher zu und lässt sich daher als Teil der Lastenverteilung auffassen. Dieser Zusammenhang wird auch durch die systematische Stellung der Haftungsregelung in Art. 104a GG bestätigt. Grundlegend für die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern ist das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG, nach dem Bund und Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben tragen, welche sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben. Mit dem Begriff der Aufgabe in Art. 104a GG ist nach ganz herrschender Meinung die Verwaltungszuständigkeit im Sinne der Art. 30, 83 ff. GG gemeint. Wesentliche Ratio und Konsequenz des Konnexitätsprinzips ist das Verbot der (Mit-)Finanzierung fremder Verwaltungsaufgaben, um eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten.

Das Grundgesetz selbst durchbricht an verschiedenen Stellen den Konnexitätsgrundsatz, indem es eine Finanzierungszuständigkeit des Bundes für Aufgaben der Länder vorsieht, so dass in diesen Fällen eine Fremdmittelverwaltung gegeben ist: Art. 104a Abs. 2 GG sieht eine Kostentragung des Bundes bei der Bundesauftragsverwaltung vor. Art. 104a Abs. 3, 4 GG ermächtigen den einfachen Gesetzgeber dazu, bei Geldleistungsgesetzen eine Kostentragung des Bundes vorzusehen. Auch bei den Finanzhilfen nach Art. 104b GG, den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a ff. GG und dem Lastenausgleich nach Art. 120 GG sieht das Grundgesetz eine Kostentragung des Bundes vor. In diesen Fällen besteht mithin grundsätzlich die Möglichkeit von Haftungsfällen der Fallgruppe Fehlerhafte Fremdmittelverwaltung.

8. Für die Steuerverwaltung existiert kein dem Konnexitätsprinzip vergleichbarer Grundsatz, nachdem die föderale Ebene, welcher der Ertrag einer Steuer zusteht, auch für die Erhebung zuständig wäre. Stattdessen regelt das Grundgesetz die Verwaltungszuständigkeit in Art. 108 GG unabhängig von der Ertragszuständigkeit in Art. 106 GG. Fallen Verwaltungs- und Ertragszuständigkeit auseinander, kann es zu Haftungsfällen der Fallgruppe Fehlerhafte Fremdeinnahmenverwaltung kommen. Bei einem Großteil der Steuern handelt es sich um sogenannte Gemeinschaftssteuern, die Bund und Ländern gemeinsam zustehen, so dass die verwaltungszuständige Ebene hierbei stets auch im Fremdinteresse tätig wird. Die Fremdeinnahmenverwaltung ist mithin der Regelfall der Steuerverwaltung.

9. Auch aus der Regelung der Ausführung der Bundesgesetze in den Art. 83 ff. GG können sich Haftungsfälle ergeben. Die Bundesgesetze werden im Regelfall von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt. Nur wenn das Grundgesetz dies besonders anordnet, führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrag des Bundes oder führt der Bund die Bundesgesetze in bundeseigener Verwaltung aus. Bei der bundeseigenen Verwaltung ist der Bund nach dem Grundgesetz für die Gesetzesausführung allein zuständig, eine haftungsrelevante Kompetenzdifferenzierung liegt mithin nicht vor. Die bundeseigene Verwaltung ist deshalb im Grundsatz für die Verwaltungshaftung nicht bedeutsam. Soweit die Länder die Bundesgesetze ausführen, stehen dem Bund dagegen Einwirkungsrechte zur inhaltlichen Steuerung des Gesetzesvollzugs zu, insbesondere die Möglichkeit zum Erlass von Weisungen und Verwaltungsvorschriften. Während den Ländern in jedem Fall die Wahrnehmungskompetenz nach außen verbleibt, steht dem Bund hier ein Teil der Sachkompetenz zu. Bei der Bundesauftragsverwaltung sind die Einwirkungsrechte des Bundes besonders stark ausgeprägt. Hier steht die Sachkompetenz der Länder von vornherein unter dem Vorbehalt der Inanspruchnahme durch den Bund. Bei fehlerhaften Verwaltungsvorschriften und Weisungen des Bundes kann es daher zu Verwaltungshaftungsfällen dieser Fallgruppe kommen.
- Unter die Weisungsbefugnis des Bundes fallen auch die gelegentlich gesetzlich vorgesehenen Einvernehmens- und Zustimmungsvorbehalte. Es handelt sich hierbei angesichts des bestehenden Weisungsverhältnisses zwischen Bund und Ländern nicht um echte Mitwirkungsakte. Echte Mitwirkungsakte sieht das Grundgesetz nicht vor. Haftungsfälle der Fallgruppe Fehlerhafte Mitwirkungsakte sind mithin im Grundgesetz nicht angelegt. Außer den im Grundgesetz vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes auf den Gesetzesvollzug der Länder haben sich in der Verwaltungspraxis die sogenannten konsentierten Regelungen entwickelt. Dabei handelt es sich um zwischen Bund und Ländern abgestimmte Vorgaben für den Gesetzesvollzug, deren Inhalt dem von Verwaltungsvorschriften entspricht. Anders als Verwaltungsvorschriften sind die konsentierten Regelungen jedoch für Bund und Länder unverbindlich und deshalb für die Verwaltungshaftung nicht relevant.
10. Die Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG ist nach ständiger und zutreffender höchstrichterlicher Rechtsprechung auch ohne das Ausführungsgesetz nach Satz 2 unmittelbar anwendbar. Hierfür sprechen sowohl der Wortlaut der Haftungsregelung, als auch die Systematik des Art. 104a Abs. 5 GG. Auch die Entstehungsgeschichte

spricht für eine unmittelbare Anwendbarkeit, denn bereits die Vorgängerregelung des Art. 108 Abs. 4 Satz 2 GG a.F. war unmittelbar anwendbar. Zudem wollte der verfassungsändernde Finanzreformgesetzgeber die umstrittene Haftungsfrage durch die Einfügung der Regelung lösen. Die Haftungsregelung ist hinreichend bestimmt und kann nach richterlicher Auslegung unmittelbar angewendet werden.

11. Der verfassungsunmittelbare sachliche Anwendungsbereich der Haftungsregelung des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG erstreckt sich auf solche Haftungskonstellationen zwischen Bund und Ländern, die bereits im Grundgesetz angelegt sind. Denn Sinn und Zweck der Haftungsregelung ist die sachgerechte Zuweisung der durch fehlerhafte Verwaltungsmaßnahmen herbeigeführten Lasten an den Verursacher. Um diesem Zweck gerecht zu werden, muss die Haftungsregelung in ihrem unmittelbaren Anwendungsbereich jedenfalls diejenigen Haftungsfälle lösen, welche durch die verbindliche Kompetenz- und Pflichtenzuweisung des Grundgesetzes geschaffen werden.

Dies trifft auf die folgenden Konstellationen zu: Zunächst sind die im Grundgesetz vorgesehenen Fälle der Fremdmittelverwaltung erfasst (Bundesauftragsverwaltung nach Art. 104a Abs. 2 GG, Bundesgeldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3, 4 GG Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a-c GG, Finanzhilfen nach Art. 104b GG und die Lastentragung nach Art. 120a GG). Entsprechendes gilt für die im Grundgesetz vorgesehene Fremdeinnahmenverwaltung bei der Verwaltung von Landessteuern durch den Bund (z.B. Biersteuer) und Gemeinschaftssteuern durch Bund oder Länder (z.B. Einfuhrumsatzsteuer, Umsatzsteuer und Einkommenssteuer). Auch soweit das Grundgesetz bei der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder im Rahmen der landeseigenen oder auftragsweisen Verwaltung den Erlass von Verwaltungsvorschriften und Weisungen des Bundes vorsieht, ergibt sich daraus eine haftungsrelevante Kompetenzdifferenzierung. Auch die Verletzung der in Art. 35 Abs. 1 GG statuierten Pflicht zur gegenseitigen Amtshilfe von Bund und Ländern kann zu gegenseitigen Schädigungen führen, die von der Haftungsregelung erfasst werden. Demgegenüber ist die Haftungsregelung nicht auf die Unterstützung fremder Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Organleihe anwendbar. Denn die Organleihe ist im Grundgesetz nicht vorgesehen. Auch echte Mitwirkungsakte zwischen Bund und Ländern regelt das Grundgesetz nicht, so dass die Haftungsregelung auch hier keine Anwendung findet.

12. Im Rahmen des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG können Haftungsbeiträge nur Bund und Länder sein. Kommunale Körperschaften sind

nicht selbst aktiv- oder passivlegitimiert, sondern den Ländern zuzurechnen. Das Tatbestandsmerkmal „*Verwaltung*“ setzt die Inanspruchnahme einer Verwaltungskompetenz im Sinne des Grundgesetzes voraus. Dies ist bei der Ausführung der Bundesgesetze nach den Art. 83 ff. GG stets der Fall. Der Begriff der Verwaltung ist jedoch nicht auf die Gesetzesausführung beschränkt, sondern schließt auch die gesetzesfreie Verwaltung ein. Negativ abzugrenzen ist die Verwaltung von den anderen Staatsgewalten der Judikative und Legislative sowie innerhalb der Exekutive von der Staatsleitung.

Der Haftungsmaßstab des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG ist umstritten. Wortlaut, Systematik und Rechtsnatur der Verwaltungshaftung sprechen für eine verschuldensunabhängige Haftung. Sachlich zwingende Gründe für eine Verschuldenshaftung sind demgegenüber nicht ersichtlich. Auch das Bundesverfassungsgericht ist in seiner EU-Anlastungsentscheidung von einer verschuldensunabhängigen Haftung ausgegangen. Die dieser Entscheidung zugrundeliegenden Erwägungen gelten auch allgemein für die Anwendung der Haftungsregelung. Der verschuldensunabhängigen Haftung ist deshalb der Vorzug zu geben. Der Haftungsmaßstab „*ordnungsmäßig*“ umfasst in jedem Fall die Einhaltung von Gesetzen im materiellen Sinne, darüber hinaus aber auch die Beachtung des verbindlichen Innenrechts wie Verwaltungsvorschriften und Weisungen. Dort wo das Grundgesetz den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen vorsieht, können auch diese den Haftungsmaßstab näher ausfüllen. Demgegenüber ist die Haftungskern-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abzulehnen, nach der die verfassungsunmittelbare Haftung auf Vorsatz und Fahrlässigkeit begrenzt ist. Gleiches gilt für *U. Stelkens* Auffassung nach der nur für ein Lenkungsversagen von Regierung und Parlament gehaftet werden soll. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum verschuldensunabhängigen Haftungsmaßstab bei EU-Anlastungen ist davon auszugehen, dass eine Klärung der Verschuldensabhängigkeit des Haftungsanspruchs aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht auch für rein innerstaatliche Haftungsfälle erreicht werden kann, weil es sich hierbei um eine verfassungsrechtliche Frage handelt.

Die Rechtsfolge des Haftungsanspruchs ist das finanzielle Entstehenmüssen für die Folgen der fehlerhaften Verwaltung mit eigenen Haushaltsmitteln. Im Grundsatz gelten die §§ 249 BGB analog. Naturalrestitution kann jedoch nicht verlangt werden. Bei Mitverursachung durch

den Anspruchsinhaber ist eine Anspruchskürzung nach § 254 BGB analog möglich.

13. Von den Fallgruppen, auf welche die Haftungsregelung grundsätzlich anwendbar ist, liegt das größte Potential für Haftungsfälle bei den Fallgruppen Fehlerhafte Fremdmittelverwaltung und Fehlerhafte Fremdeinnahmenverwaltung. Diese hohe Relevanz ergibt sich aus der Vielzahl von Verwaltungsvorgängen im Bereich der Geldleistungsgesetze und der Steuerverwaltung und aus den erheblichen Summen, die in diesen 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.

