

Angelika Milger

# Die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern bei der Ausführung der Bundesgesetze



**Nomos**

## Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Annette Guckelberger, Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Universität Regensburg

Prof. Dr. Katharina von Schlieffen, FernUniversität Hagen

Band 31

Angelika Milger

# Die Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern bei der Ausführung der Bundesgesetze



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2020

1. Auflage 2021

© Angelika Milger

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8156-0

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2585-9

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748925859>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

*Meiner Frau und meinen Eltern*



## Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden im Februar 2021 aktualisiert.

Besonders danken möchte ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt. Prof. Dr. Norbert Janz danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Herzlich bedanken möchte ich mich zudem bei der Studienstiftung des deutschen Volkes und der Hertie-Stiftung für die finanzielle und ideelle Förderung während des Studiums. Prof. Dr. Ulrich Stelkens danke ich für die freundliche Zurverfügungstellung des unveröffentlichten Referentenentwurfs für ein Verwaltungshaftungsgesetz. Dem Bundesrechnungshof danke ich für die Übermittlung unveröffentlicher Berichte und Prüfmitteilungen.

Mein ganz besonderer Dank gilt meiner Ehefrau Stephanie Milger-Ramsay und meinen Eltern Dr. Karin Milger und Dr. Wolf-Dietmar Milger, die mich während meiner juristischen Ausbildung in jeder Lebenslage unterstützt und mir Rückhalt gegeben haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.



# Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	27
Erster Teil: Einleitung	31
A. Problemaufriss	31
B. Gang der Untersuchung	33
Zweiter Teil: Grundlagen der Verwaltungshaftung	35
A. Zum Begriff der Verwaltungshaftung	35
I. Verwaltungshaftung und Verwaltungsträgerhaftung	35
II. Ausgangspunkt der Verwaltungshaftung: Gemeinsame Aufgabenerfüllung	37
III. Weitere Begriffsbestimmungen	42
B. Die Rechtfertigung der Verwaltungshaftung	47
I. Verwaltungshaftung als Ausgleich für Schädigungsmöglichkeiten	47
II. Ausgangspunkt: Getrennte Haushalte	48
III. Einwand U. Stelkens: Kein Bedürfnis nach Haftung	49
IV. Vermeidung von künftigen Schadensfällen	51
V. Verantwortlichkeit der Verwaltung	53
VI. Erhaltung der föderalen Kooperationsbereitschaft	54
VII. Zusammenfassung	54
C. Die Fallgruppen der Verwaltungshaftung	55
I. Die fehlerhafte Fremdmittelverwaltung	55
II. Die fehlerhafte Fremdeinnahmenerhebung	65
III. Die fehlerhaften Weisungen und Verwaltungsvorschriften	67
IV. Die fehlerhaften Mitwirkungsakte in mehrstufigen Verwaltungsverfahren	78
V. Sonderfall: Die fehlerhafte Unterstützung fremder Aufgabenerledigung	89
D. Die Anspruchsgrundlagen der Verwaltungshaftung	95
I. Zur Heranziehung allgemeiner Haftungsgrundlagen	96
II. Zur Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung	111

Dritter Teil: Der verfassungsrechtliche Hintergrund der Bund-Länder-Verwaltungschaftung	124
A. Die Verwaltungschaftung und die Finanzverfassung	124
I. Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit	125
II. Fremdmittelverwaltung: Die Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	129
III. Die Haftungskosten im Lastentragungssystem des Art. 104a GG	139
IV. Fremdeinnahmenverwaltung: Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Ertragszuständigkeit	149
B. Die Ausführung der Bundesgesetze	150
I. Die gesetzesfreie und die gesetzesausführende Verwaltung	151
II. Die Typen der gesetzesausführenden Verwaltung	152
III. Zusammenfassung	182
C. Im Grundgesetz nicht vorgesehenes Zusammenwirken	182
I. Die Organleihe zwischen Bund und Ländern	183
II. Die „vereinbarte Auftragsverwaltung“	185
III. Zusammenfassung	193
Vierter Teil: Der sachliche Anwendungsbereich der Haftungsregelung	194
A. Die historische Entwicklung der Norm	194
I. Die Vorgängernorm Art. 108 Abs. 4 Satz 2 GG a.F.	195
II. Das Träger-Gutachten	197
III. Das Gesetzgebungsverfahren zur Finanzreform	200
IV. Der Entwurf eines Ausführungsgesetzes zur Bund-Länder-Verwaltungschaftung	204
V. Zusammenfassung	209
B. Die Anwendung der Haftungsregelung durch die Rechtsprechung	209
I. Die Kraftfahrzeugbundesamt-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.03.1980	209
II. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur fehlerhaften Fremdmittelverwaltung bei Bundesauftragsverwaltung	215
III. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.10.2006 über EU-Anlastungen	218
IV. Die KdU-Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 02.11.2015	227

V. Zusammenfassung	234
C. Die Literaturauffassungen zum Anwendungsbereich	234
I. Einseitige Regelung zugunsten des Bundes	234
II. Beschränkung auf die Fremdmittelverwaltung	235
III. Anwendbarkeit auf Gemeinschaftsaufgaben	243
IV. Die fehlerhaften Verwaltungsvorschriften und Weisungen	249
V. Schädigungen im allgemeinen Verkehr	253
VI. Die fehlerhafte Unterstützung fremder Aufgabenerledigung	256
D. Eigene Auffassung zum Anwendungsbereich	265
I. Maßgebliche Aspekte	265
II. Konsequenzen für den Anwendungsbereich	267
III. Zusammenfassung	270
Fünfter Teil: Der Haftungstatbestand	272
A. Vorfrage: Die verfassungsunmittelbare Geltung	272
I. Argumente gegen eine unmittelbare Anwendung	273
II. Gefestigte Rechtsprechung der Bundesgerichte	273
III. Zusammenfassung	276
B. Die Haftungsbeteiligten „Bund und Länder“	276
I. Haftungsfälle zwischen Ländern?	276
II. Aktiv- und Passivlegitimation der kommunalen Körperschaften?	280
III. Zusammenfassung	282
C. Das Tatbestandsmerkmal „Verwaltung“	283
I. Negative Abgrenzung von den übrigen Staatsgewalten	283
II. Abgrenzung von der Staatsleitung	283
III. Positive Bestimmung des Begriffs der Verwaltung	284
IV. Unerheblichkeit der Handlungsform	285
V. Zusammenfassung	285
D. Der Haftungsmaßstab „ordnungsmäßig“	286
I. Haftungskern-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: Haftung nur für Vorsatz/ grobe Fahrlässigkeit	286
II. Kritik der Haftungskern-Rechtsprechung	293
III. Verschuldensunabhängiger Haftungsmaßstab	308
IV. Bestimmung des Haftungsmaßstabs „ordnungsmäßig“	315
V. Perspektiven für eine Weiterentwicklung des status quo: Haftungsmaßstab als verfassungsrechtliche Frage	324

E. Die Rechtsfolge: „haften“	328
I. Schadensersatz	328
II. Verzinsung	330
III. Anspruchskürzung wegen Mitverursachung entsprechend § 254 BGB	333
IV. Zusammenfassung	336
F. Die Durchsetzung von Haftungsansprüchen	336
I. Die Verwaltungskompetenz zur Feststellung möglicher Haftungsansprüche	336
II. Gerichtliche Durchsetzung von Haftungsansprüchen	339
III. Aufrechnung	344
IV. Verjährung	347
V. Zusammenfassung	351
Sechster Teil: Zur praktischen Relevanz der Fallgruppen	353
A. Die fehlerhafte Fremdmittelverwaltung	353
I. Die Unterhaltung der Bundesfernstraßen	354
II. Die Bundesgeldleistungsgesetze	356
III. Ergebnis	359
B. Die fehlerhafte Fremdeinnahmenverwaltung	359
I. Umfang der Fremdeinnahmenverwaltung	360
II. Die Haftungsfälle im Zusammenhang mit der Steuerverwaltung	361
III. Grundlegende Mängel in der Steuerverwaltung	361
IV. Die Einkommensteuer	362
V. Die Biersteuer	362
VI. Ergebnis	362
C. Die fehlerhaften Weisungen und Verwaltungsvorschriften	363
I. Die atomrechtlichen Weisungen	363
II. Die Nichtanwendungserlasse des Bundesministeriums der Finanzen	365
III. Die Lastenausgleich-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts	367
IV. Ergebnis	368
D. Zusammenfassung	369
Siebter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	370
Literaturverzeichnis	379
Register	391

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	27
Erster Teil: Einleitung	31
A. Problemaufriss	31
B. Gang der Untersuchung	33
Zweiter Teil: Grundlagen der Verwaltungshaftung	35
A. Zum Begriff der Verwaltungshaftung	35
I. Verwaltungshaftung und Verwaltungsträgerhaftung	35
II. Ausgangspunkt der Verwaltungshaftung: Gemeinsame Aufgabenerfüllung	37
1. Bundesgerichtshof: „gleichsinniges Zusammenwirken“	37
2. Bundesrechnungshof: „Kompetenzverflechtung“	38
3. Kompetenzorientierte Betrachtung	39
a) Ausgangspunkt: Umfassende Aufgabenkompetenz	39
b) Kompetenzdifferenzierung bei der Ausführung der Bundesgesetze	40
c) Verwaltungshaftung als Folge der Kompetenzdifferenzierung	41
III. Weitere Begriffsbestimmungen	42
1. Fehlerhafte Verwaltungsmaßnahme	42
2. Zweckbindungswidrige Mittelverwendung	44
3. Verwaltungsrisiko	44
4. Unmittelbare und mittelbare Schäden	45
5. Zusammenfassung	46
B. Die Rechtfertigung der Verwaltungshaftung	47
I. Verwaltungshaftung als Ausgleich für Schädigungsmöglichkeiten	47
II. Ausgangspunkt: Getrennte Haushalte	48
III. Einwand U. Stelkens: Kein Bedürfnis nach Haftung	49
IV. Vermeidung von künftigen Schadensfällen	51
V. Verantwortlichkeit der Verwaltung	53
VI. Erhaltung der föderalen Kooperationsbereitschaft	54

VII. Zusammenfassung	54
C. Die Fallgruppen der Verwaltungshaftung	55
I. Die fehlerhafte Fremdmittelverwaltung	55
1. Einführende Beispiele	56
2. Ausgangspunkt: Auseinanderfallen von Finanzierungszuständigkeit und übrigen Verwaltungsteilkompetenzen	58
3. Abgrenzung von fehlerhafter Mittelverwendung und fehlerhafter Mittelbereitstellung	61
4. Fehlerhafte Mittelverwendung: Abgrenzung von Haftung und Erstattung	62
5. Zusammenfassung	64
II. Die fehlerhafte Fremdeinnahmenerhebung	65
1. Einführende Beispiele	65
2. Ausgangspunkt: Auseinanderfallen von Ertragszuständigkeit und übrigen Verwaltungsteilkompetenzen	66
3. Mittelrückfluss als Teil der fehlerhaften Fremdmittelverwaltung	67
4. Zusammenfassung	67
III. Die fehlerhaften Weisungen und Verwaltungsvorschriften	67
1. Einführende Beispiele	68
2. Ausgangspunkt: Auseinanderfallen von Sach- und Wahrnehmungskompetenz	69
3. Die Passivlegitimation im Verwaltungsprozess	70
4. Die Passivlegitimation im Amtshaftungsprozess	70
a) Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs	71
b) Kritik	72
c) Eigene Auffassung	75
d) Ergebnis	77
5. Zusammenfassung	77
IV. Die fehlerhaften Mitwirkungsakte in mehrstufigen Verwaltungsverfahren	78
1. Einführendes Beispiel	78
2. Ausgangspunkt: Auseinanderfallen von Sach(teil)kompetenz und Wahrnehmungskompetenz	79
3. Die Kennzeichen von haftungsrelevanten Mitwirkungsakten	80
4. Die Passivlegitimation im Verwaltungsprozess	82

5. Lösung der Haftungsproblematik durch prozessuale Kostenregelung?	83
6. Die Passivlegitimation im Amtshaftungsprozess	86
7. Schädigung der Mitwirkungskörperschaft?	88
8. Zusammenfassung	88
V. Sonderfall: Die fehlerhafte Unterstützung fremder Aufgabenerledigung	89
1. Einführendes Beispiel	89
2. Ausgangspunkt: Unterstützung fremder Aufgabenerledigung	90
3. Anwendungsfälle: Amtshilfe und Organleihe	90
4. Schädigungsmöglichkeiten	92
a) Verursachung zu hoher Ausgaben bzw. zu geringer Einnahmen	93
b) Haftung gegenüber außerhalb der Verwaltung stehenden privaten Dritten	94
5. Zusammenfassung	95
D. Die Anspruchsgrundlagen der Verwaltungshaftung	95
I. Zur Heranziehung allgemeiner Haftungsgrundlagen	96
1. Öffentlich-rechtlicher Auftrag	96
2. Amtshaftung nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 Satz 1 GG	99
3. Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	101
4. Drittschadensliquidation	106
5. Zusammenfassung	110
II. Zur Erforderlichkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung	111
1. Vorbehalt und Vorrang der Verfassung	112
2. Vorbehalt der Verfassung im Bund-Länder-Verhältnis	114
3. Verwaltungshaftung als immanentes Prinzip des Grundgesetzes	116
a) Sturm: Rückgriff auf die allgemeine Lastenverteilung	116
b) Kölble/Schäfer: Herleitung aus der Bundestreue	118
c) Zeise: Bundesaufsicht und Bundeszwang	120
4. Zusammenfassung	122

Dritter Teil: Der verfassungsrechtliche Hintergrund der Bundesländer-Verwaltungs haftung	124
A. Die Verwaltungs haftung und die Finanzverfassung	124
I. Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit	125
1. Der Aufgabenbegriff des Art. 104a GG	125
2. Das Verbot der Fremdfinanzierung	127
3. Zusammenfassung	128
II. Fremdmittelverwaltung: Die Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	129
1. Die Bundesauftragsverwaltung	129
2. Die Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3, 4 GG	131
3. Die weiteren Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip	132
4. Die primäre und die sekundäre Schadenslastentragung bei fehlerhafter Fremdmittelverwaltung	134
a) Der Modellfall Bundesauftragsverwaltung	135
b) Die Geldleistungsgesetze	136
c) Die weiteren Fälle der Fremdmittelverwaltung	137
d) Ergebnis	138
5. Zusammenfassung	138
III. Die Haftungskosten im Lastentragungssystem des Art. 104a GG	139
1. Die Einteilung in Verwaltungs- und Zweckkosten	139
2. Reichweite des Konnexitätsprinzips	141
3. Herrschende Meinung: Sämtliche Haftungskosten sind Verwaltungskosten	142
4. Kritik	143
5. Eigene Auffassung: Keine pauschale Zuordnung möglich	147
6. Zusammenfassung	148
IV. Fremdeinnahmenverwaltung: Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Ertragszuständigkeit	149
1. Verwaltungszuständigkeit	149
2. Ertragszuständigkeit	150
3. Zusammenfassung	150
B. Die Ausführung der Bundesgesetze	150
I. Die gesetzesfreie und die gesetzesausführende Verwaltung	151

II. Die Typen der gesetzesausführenden Verwaltung	152
1. Regelfall: Ausführung durch die Länder als eigene Angelegenheit	153
a) Verwaltungsorganisation und -verfahren	153
b) Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften	155
c) Die Befugnis des Bundes zum Erlass von Einzelweisungen in besonderen Fällen	156
d) Die Rechtsaufsicht des Bundes	157
2. Die Bundesauftragsverwaltung	159
a) Die Differenzierung nach Sach- und Wahrnehmungskompetenz	160
b) Verwaltungsorganisation und -verfahren	161
c) Der Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften und Ingerenz im Personalbereich	162
d) Die Weisungsbefugnis des Bundes	163
e) Streitpunkt: Reichweite des Weisungsrechts	164
i. Weisungen nur im Einzelfall oder allgemeine Weisungen?	165
ii. Die haftungsrechtliche Relevanz des Streits	166
iii. Die Lastenausgleich-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts	166
iv. Das Weisungsrecht als umfassendes Steuerungsinstrument	168
v. Stellungnahme	168
vi. Vorschlag zur Abgrenzung von Weisungen und Verwaltungsvorschriften	169
f) Abgrenzung von Weisungen und Mitwirkungsakten	171
i. Vorbehalte als „vorweggenommene“ und „provozierte“ Weisungen	171
ii. Vorbehalte als Teil der Sachkompetenz des Bundes?	172
iii. Echte Mitwirkungsakte zwischen Bund und Ländern?	174
g) Die Bundesaufsicht	176
h) Die Fälle der Bundesauftragsverwaltung	176
3. Im Grundgesetz nicht vorgesehene Steuerung des Landesvollzugs von Bundesgesetzen	177
a) Konsentiierte Regelungen	178
b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	179

c) Abgrenzung zu Verwaltungsvorschriften und Weisungen	180
d) Verwaltungshaftungsrechtliche Folgen	181
III. Zusammenfassung	182
C. Im Grundgesetz nicht vorgesehene Zusammenwirken	182
I. Die Organleihe zwischen Bund und Ländern	183
II. Die „vereinbarte Auftragsverwaltung“	185
1. Die Wahrnehmung von Landesaufgaben im Küstengebiet durch Bundesbehörde	186
2. Die „Übertragung“ von Bundesbauaufgaben auf die Länder	187
3. Die Wahrnehmung der Verteidigungslastenverwaltung durch die Länder	189
4. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit	191
III. Zusammenfassung	193
Vierter Teil: Der sachliche Anwendungsbereich der Haftungsregelung	194
A. Die historische Entwicklung der Norm	194
I. Die Vorgängernorm Art. 108 Abs. 4 Satz 2 GG a.F.	195
II. Das Träger-Gutachten	197
III. Das Gesetzgebungsverfahren zur Finanzreform	200
IV. Der Entwurf eines Ausführungsgesetzes zur Bund-Länder-Verwaltungshaftung	204
1. Anspruchsberechtigte und -verpflichtete	205
2. Haftungstatbestand	205
3. Rechtsfolge: Schadensersatz	207
4. Weitere beachtliche Regelungen	208
V. Zusammenfassung	209
B. Die Anwendung der Haftungsregelung durch die Rechtsprechung	209
I. Die Kraftfahrzeugbundesamt-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.03.1980	209
1. Tragende Erwägungen	210
2. Kritik	211
a) Systematische Auslegung	211
b) Zulässigkeit der Aufgabenübertragung – Modifikation der bundeseigenen Verwaltung?	213

c) Geltung des Art. 104a GG bei vertraglicher Aufgabenübertragung	213
3. Ergebnis	214
II. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur fehlerhaften Fremdmittelverwaltung bei Bundesauftragsverwaltung	215
1. Fälle fehlerhafter Fremdmittelverwaltung bei Bundesauftragsverwaltung	215
2. Verteidigungslasten-Entscheidung vom 24.01.2007	217
III. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.10.2006 über EU-Anlastungen	218
1. Sachverhalt	218
2. Tragende Erwägungen	220
a) Keine (alleinige) Aufgabenzuständigkeit der Länder	221
b) Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit	222
c) Objektiver Wortlaut und Sinngehalt maßgeblich	222
d) Besondere Rechtsbeziehung zwischen Bund und Ländern mit entsprechender Pflichtenbindung	223
3. Einordnung der Entscheidung	224
a) Normative Überholung der Entscheidung	225
b) Regress für eigene Haftung des Bundes	225
4. Stellungnahme: Positive Anknüpfungspunkte zur Bestimmung des Anwendungsbereichs	227
IV. Die KdU-Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 02.11.2015	227
1. Sachverhalt	228
2. Auseinanderfallen von Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit	229
3. Wortlaut und Sinngehalt der Haftungsregelung	230
4. Kritik	231
V. Zusammenfassung	234
C. Die Literaturauffassungen zum Anwendungsbereich	234
I. Einseitige Regelung zugunsten des Bundes	234
II. Beschränkung auf die Fremdmittelverwaltung	235
1. Das Meinungsspektrum zur Fremdmittelverwaltung	236
2. Gleichsetzung von Verwaltung mit Aufgabenwahrnehmung	236
a) Prokisch: Haftungskosten als Verwaltungslast	237

b) Heintzen/Henneke: Zuordnung des Verwaltungsrisikos zur Verwaltungskompetenz	237
c) Rudisile: Keine umfassende Regelung der Verwaltungshaftung	238
3. Kritik	238
4. Weitere Argumente der Literaturauffassung	239
a) Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Anwendungsbereich	239
b) Kritik	239
c) Rudisile: ordnungsgemäße Verwaltung als Fremdmittelverwaltung	240
d) Kritik	241
5. Stellungnahme: Beschränkung führt zu „widersinnigen“ Konsequenzen	242
6. Ergebnis	243
III. Anwendbarkeit auf Gemeinschaftsaufgaben	243
1. Keller: Haftung als Übergriff in die Landesverwaltung	244
2. Kritik: Keine neuen Ingerenzen durch Verwaltungshaftung	244
3. Erichsen: Eigenständiges Ausgleichssystem in Art. 91a GG	245
4. Gegenauffassung: Seelmaecker	246
5. Stellungnahme	247
6. Ergebnis	248
IV. Die fehlerhaften Verwaltungsvorschriften und Weisungen	249
1. Bundesverfassungsgericht: Finanzielle Verantwortung des Bundes	249
2. Gegenauffassung: Eigenständige verfassungsrechtliche Regelung erforderlich	251
3. Stellungnahme	253
4. Ergebnis	253
V. Schädigungen im allgemeinen Verkehr	253
1. U. Stelkens: Anwendung auch bei Fiskalschäden	254
2. Stellungnahme: Größere Sachnähe des allgemeinen Haftungsrechts	254
3. Ergebnis	256
VI. Die fehlerhafte Unterstützung fremder Aufgabenerledigung	256
1. Hellermann: Art. 104a GG insgesamt nicht anwendbar	257

2. Kritik: Unterschiedliche Zielrichtung von primärer und sekundärer Lastentragung	258
3. U. Stelkens: Keine Haftung bei Identität von Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit	258
a) Ausgangspunkt: Finanzielle Absicherung der regulären Zuständigkeiten	259
b) Amtshilfe	259
c) Vom Grundgesetz nicht vorgesehene Wahrnehmung fremder Aufgaben	261
4. Kritik	261
a) Aufgabenzuständigkeit nicht maßgeblich	262
b) Lastenverteilung bei Wahrnehmung fremder Aufgaben unklar	262
c) Widersprüchliche Schlussfolgerungen	263
d) Keine Störung des finanzverfassungsrechtlichen Gleichgewichts	264
e) Zweckmäßigkeitserwägungen für Amtshilfepflicht unerheblich	264
5. Zusammenfassung	265
D. Eigene Auffassung zum Anwendungsbereich	265
I. Maßgebliche Aspekte	265
II. Konsequenzen für den Anwendungsbereich	267
1. Die fehlerhafte Fremdmittelverwaltung	267
2. Die fehlerhafte Fremdeinnahmenverwaltung	268
3. Fehlerhafte Weisungen und Verwaltungsvorschriften	268
4. Fehlerhafte Mitwirkungsverwaltung	268
5. Die fehlerhafte Unterstützung fremder Aufgabenerledigung	269
III. Zusammenfassung	270
Fünfter Teil: Der Haftungstatbestand	272
A. Vorfrage: Die verfassungsunmittelbare Geltung	272
I. Argumente gegen eine unmittelbare Anwendung	273
II. Gefestigte Rechtsprechung der Bundesgerichte	273
III. Zusammenfassung	276
B. Die Haftungsbeteiligten „Bund und Länder“	276
I. Haftungsfälle zwischen Ländern?	276
1. Vogel/P. Kirchhof	277
2. Herrschende Literaturmeinung	278

3. Stellungnahme	278
II. Aktiv- und Passivlegitimation der kommunalen Körperschaften?	280
1. Aufgabenübertragung durch das Land	281
2. Aufgabenübertragung durch den Bund	282
III. Zusammenfassung	282
C. Das Tatbestandsmerkmal „Verwaltung“	283
I. Negative Abgrenzung von den übrigen Staatsgewalten	283
II. Abgrenzung von der Staatsleitung	283
III. Positive Bestimmung des Begriffs der Verwaltung	284
IV. Unerheblichkeit der Handlungsform	285
V. Zusammenfassung	285
D. Der Haftungsmaßstab „ordnungsmäßig“	286
I. Haftungskern-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: Haftung nur für Vorsatz/ grobe Fahrlässigkeit	286
1. BAföG-Entscheidung: Haftung jedenfalls für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit	286
2. Beschränkung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit in der Katastrophenschutz-Entscheidung	288
3. Die Verengung auf Vorsatz in der Bundesfernstraßen- Entscheidung	289
4. Weitere Einschränkungen in der Verteidigungslasten- Entscheidung	290
5. Bestätigung dieser Rechtsprechung in der Lastenausgleich-Entscheidung	292
6. Zusammenfassung	293
II. Kritik der Haftungskern-Rechtsprechung	293
1. Keine Stütze in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	293
2. Bedeutung des Gesetzgebungsauftrages für die Auslegung	294
3. Mitwirkungsrechte der Länder	296
a) Zustimmung der Länder zur Finanzreform	296
b) Zustimmungserfordernisse nur gegenüber dem Bundesgesetzgeber	297
c) Gegenseitige Haftung von Bund und Ländern	298
4. Gewaltenteilung zwischen Judikative und Legislative	298
a) Entscheidung für ein Haftungsmodell zwingend	299

b) Rechtsfigur des Haftungskerns irreführend	299
c) Kein entgegenstehender Wille des Gesetzgebers	300
5. Materialien sprechen für objektiven Haftungsmaßstab	301
6. Anknüpfung an Art. 34 GG nicht plausibel	302
a) „in Ausübung eines öffentlichen Amtes“ als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal	303
b) Anknüpfung an den Amtswalterregress	304
c) Beschränkung auf „schwerwiegende Pflichtverletzungen“	306
7. Beschränkung auf vorsätzliches und grob fahrlässiges Verhalten	307
8. Zusammenfassung	308
III. Verschuldensunabhängiger Haftungsmaßstab	308
1. Literatursicht für eine verschuldensunabhängige Haftung	309
2. Bundesverfassungsgericht: Kein Verschuldenserfordernis bei EU-Anlastungen	311
a) Tragende Erwägungen	311
b) Stellungnahme: Übertragbarkeit der tragenden Erwägungen	312
3. Eigene Auffassung zum Verschuldenskriterium	313
a) Auslegung nach dem Wortlaut „ordnungsmäßig“	313
b) Systematischer Zusammenhang zur Lastentragung	314
c) Sinn und Zweck	315
4. Zusammenfassung	315
IV. Bestimmung des Haftungsmaßstabs „ordnungsmäßig“	315
1. U. Stelkens: Lenkungsversagen von Regierung und Parlament	316
2. Kritik: Lenkungsversagen als Kriterium führt zu Politisierung	317
3. Generell einschränkende Auslegung der Haftungsnorm	317
a) Vermeidung umfassender gegenseitiger Kontrollbefugnisse und -pflichten	318
b) Vermeidung von Zahlungsverkehr zwischen Bund und Ländern	320
4. Eigene Auffassung zum Haftungsmaßstab	320
5. Zusammenfassung	323

V. Perspektiven für eine Weiterentwicklung des status quo:	
Haftungsmaßstab als verfassungsrechtliche Frage	324
1. Bundesverfassungsgericht: Streit über verfassungsunmittelbaren Anspruch verfassungsrechtlicher Natur	325
2. Bundesverfassungsgericht: Streit über verschuldensunabhängige Verwaltungshaftung ist verfassungsrechtlich	326
3. Bestätigung dieser Rechtsprechung	327
4. Zusammenfassung	327
E. Die Rechtsfolge: „haften“	328
I. Schadensersatz	328
II. Verzinsung	330
1. Bundesverwaltungsgericht: Keine Verzugszinsen	331
2. Eigene Auffassung: Ersatz als Zinsschaden bzw. Finanzierungskosten	331
3. Ergebnis	333
III. Anspruchskürzung wegen Mitverursachung entsprechend § 254 BGB	333
1. Bundesverfassungsgericht: Grundsätzliche Geltung des Rechtsgedankens des § 254 BGB	334
2. Rechtsfolge für die Verwaltungshaftung bei der Ausführung von Bundesgesetzen	335
IV. Zusammenfassung	336
F. Die Durchsetzung von Haftungsansprüchen	336
I. Die Verwaltungskompetenz zur Feststellung möglicher Haftungsansprüche	336
1. Bundesverfassungsgericht zu Informationsansprüchen des Bundes	336
2. Schlussfolgerungen für die verfassungsunmittelbare Anwendung der Haftungsnorm	338
II. Gerichtliche Durchsetzung von Haftungsansprüchen	339
1. Bundesverwaltungsgericht: Haftungsstreitigkeiten über die Ausführung von Bundesgesetzen sind stets einfachrechtlicher Natur	340
2. Hellermann: Alle Haftungsstreitigkeiten sind verfassungsrechtlicher Natur	341
3. Eigene Auffassung: Funktionsteilung zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeiten	342

4. Ergebnis	343
III. Aufrechnung	344
1. Voraussetzungen der Aufrechnung	344
2. Seelmaecker: Aufrechnungsausschluss	345
3. Kritik	346
4. Ergebnis	347
IV. Verjährung	347
1. Bundesverwaltungsgericht	347
2. Janz: Anwendung der im Referentenentwurf getroffenen Regelungen	349
3. Stellungnahme und Ergebnis	350
V. Zusammenfassung	351
Sechster Teil: Zur praktischen Relevanz der Fallgruppen	353
A. Die fehlerhafte Fremdmittelverwaltung	353
I. Die Unterhaltung der Bundesfernstraßen	354
II. Die Bundesgeldleistungsgesetze	356
III. Ergebnis	359
B. Die fehlerhafte Fremdeinnahmenverwaltung	359
I. Umfang der Fremdeinnahmenverwaltung	360
II. Die Haftungsfälle im Zusammenhang mit der Steuerverwaltung	361
III. Grundlegende Mängel in der Steuerverwaltung	361
IV. Die Einkommensteuer	362
V. Die Biersteuer	362
VI. Ergebnis	362
C. Die fehlerhaften Weisungen und Verwaltungsvorschriften	363
I. Die atomrechtlichen Weisungen	363
II. Die Nichtanwendungserlasse des Bundesministeriums der Finanzen	365
III. Die Lastenausgleich-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts	367
IV. Ergebnis	368
D. Zusammenfassung	369

*Inhaltsverzeichnis*

Siebter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	370
Literaturverzeichnis	379
Register	391

# Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
Abl. Berlin	Amtsblatt für Berlin
Abs.	Absatz
a.F.	alte Form
Alt.	Alternative
ÄÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMF-Schreiben	Die Schreiben des Bundesministers der Finanzen
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EU	Europäische Union
f.	die folgende
ff.	die folgenden

## Abkürzungsverzeichnis

FGG	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
GV Berlin	Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Berlin
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KommJur	Kommunaljurist
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
MinBlFin	Ministerialblatt des Bundesministeriums der Finanzen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer

S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Tz.	Textziffer
u.a.	unter anderem
VersR	Versicherungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

