

Erster Teil: Einleitung

A. Problemaufriss

Wer einem anderen einen Schaden zufügt, muss hierfür Ersatz leisten. Dies ist – stark vereinfacht – eine rechtliche Selbstverständlichkeit, die im Grundsatz auch für öffentlich-rechtliche Schädiger gilt. Im Verhältnis von Staat und Bürger regelt das Staatshaftungsrecht diesen Schadensausgleich. Zwischen Verwaltungsträgern untereinander gilt diese Selbstverständlichkeit jedoch nicht ohne weiteres. Die sogenannte Verwaltungshaftung als Ausgleich von Schäden, die ein Verwaltungsträger einem anderen durch fehlerhafte Verwaltung bei der gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zufügt, ist praktisch die Ausnahme. Denn während im Verhältnis von Staat zu Bürger mit dem Staatshaftungsrecht ein eigenes und fein ausdifferenziertes Haftungsrecht existiert, fehlt es im Verhältnis von Verwaltungsträgern untereinander an einem wirksamen rechtlichen Instrumentarium zum Ausgleich von Schäden.¹

Der Streit um die Haftung im Verhältnis von Bund und Ländern entzündete sich in den 60er Jahren vor allem an der Frage der Haftung der Länder für die fehlerhafte Verwaltung von Bundesmitteln im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung.² Im Mittelpunkt stand die – erfolglose – Suche nach einer passenden Anspruchsgrundlage in diesen Fällen. Diese Anspruchsgrundlage wurde erst im Rahmen der Finanzreform im Jahre 1969 mit Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG geschaffen. In diesem Zusammenhang wurde die Haftungsfrage wieder intensiver diskutiert.³ In der Folge-

1 So auch der Befund des Bundesrechnungshofes für das Verhältnis von Bund und Länder, vgl. hierzu *Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern*, 2007, S. 162.

2 Monographien: *Groß*, Die Haftung der Länder in der Auftragsverwaltung, 1961; *Zeise*, Die Haftung der Länder gegenüber dem Bund bei fehlerhafter Ausführung von Bundesrecht, 1963; Aufsätze: *Schmidt*, DÖV 1959, S. 803 ff.; *Kölble*, DÖV 1959, S. 807 ff.; *Schäfer*, DÖV 1960, S. 641 ff.; *Groß*, DÖV 1961, S. 404 ff.; *Sturm*, DÖV 1966, S. 78 ff.; *Sturm*, DÖV 1966, S. 256 ff.; *Asam*, BayVBl 1966, S. 228 ff.

3 Monographien: *Jeddeloh*, Die Frage der Haftung bei fehlerhafter Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, 1970; *Kummer*, Die Haftung der Länder im Verhältnis zum Bund am Beispiel der Steuerverwaltung, 1973; *Pappermann*, Ansprüche des Staates bei fehlerhafter Erledigung übertragener Aufgaben durch Kommu-

zeit gab es jedoch nur wenig neue Impulse,⁴ da die verfassungsrechtliche Haftungsregelung ein Ausführungsgesetz vorsah, welches der Zustimmung des Bundesrates bedurfte. Die Länder befürchteten angesichts ihres Übergewichts bei der Verwaltung auch eine übermäßige Belastung durch die Haftung und verweigerten die Mitarbeit an einem solchen Ausführungsgesetz, welches daher nicht über das Stadium eines Referentenentwurfs hinauskam.⁵

Erst in den 90er Jahren wurde die Frage der Haftung zwischen Bund und Ländern wieder vermehrt diskutiert.⁶ Auch der Bund bemühte sich um die Thematik, indem er versuchte, Haftungsansprüche gerichtlich durchzusetzen. Mit der Bejahung der verfassungsunmittelbaren Haftung durch das erstinstanzlich zuständige Bundesverwaltungsgericht erlangte die Anspruchsgrundlage erstmals praktische Relevanz.⁷ Wegen der restriktiven Handhabung des Bundesverwaltungsgerichts durch eine Beschränkung der Haftung auf einen Kernbereich vorsätzlicher und grob fahrlässiger Verwaltungsfehler kam es in der Folge jedoch kaum zu gerichtlich ausgetragenen Haftungsfällen.⁸ Auch die Zahl der außergerichtlichen Fälle blieb überschaubar. So wurden im zuständigen Grundsatzreferat des Bun-

nalkörperschaften?, 1971; Aufsätze: *Achterberg*, DVBl 1970, S. 125 ff.; *Schulze*, DÖV 1972, S. 409 ff.

- 4 Von vereinzelt veröffentlichten abgesehen, Monographie: *Ericksen*, Zur Haftung im Bund-Länder-Verhältnis, 1986, der die Anwendbarkeit auf Gemeinschaftsaufgaben untersucht; Aufsatz: *Rudisile*, DÖV 1985, S. 909 ff., der eine verfassungsunmittelbare Haftung diskutiert.
- 5 Unveröffentlichter Referentenentwurf abgedruckt bei *Seelmaecker*, Die Verwaltungshaftung und die Gemeinschaftsaufgaben, 1998, S. 165 ff. (nur die vorgeschlagene Regelung); *U. Stelkens*, Verwaltungshaftungsrecht, 1998, S. 216 ff. (teilweise auch die Begründung).
- 6 Monographien: *Nopper*, Bund-Länder-Haftung, 1998; *Seelmaecker*, Die Verwaltungshaftung und die Gemeinschaftsaufgaben, 1998; *U. Stelkens*, Verwaltungshaftungsrecht, 1998; Aufsätze: *Hatje*, NJ 1997, S. 285 ff.; *F. Kirchhof*, NVwZ 1994, S. 105 ff.; *Storr*, in: Aulehner, Föderalismus – Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, 1997.
- 7 BVerwG, Urt. v. 18.05.1994, Az. 11 A 1/92, BVerwGE 96, 45-59 (BAföG) juris Rn. 31.
- 8 BVerwG, Urt. v. 18.05.1994, Az. 11 A 1/92, BVerwGE 96, 45-59 (BAföG); BVerwG, Urt. v. 02.02.1995, Az. 2 A 5/92, NVwZ 1995, 991-993 (Katastrophenschutz); BVerwG, Urt. v. 16.01.1997, Az. 4 A 12/94, BVerwGE 104, 29-36 (Bundesfernstraßen); BVerwG, Urt. v. 24.01.2007, Az. 3 A 2/05, BVerwGE 128, 99-118 (Verteidigungslasten); BVerwG, Urt. v. 25.08.2011, Az. 3 A 2/10, LKV 2011, 24-26 (Lastenausgleich); BVerfG, Urt. v. 17.10.2006, Az. 2 BvG 1/04, 2 BvG 2/04, BVerfGE 116, 271-327 (EU-Anlastungen); BSG, Urt. v. 15.12.2009, Az. B 1 AS 1/08 KL, BSGE 105, 100-117 (Kosten für Unterkunft und Heizung).

des Finanzministeriums im Zeitraum von 1980 bis 2015 lediglich 37 Haftungsfälle ohne EU-Bezug erfasst.⁹ Der bestehende Rechtszustand ist vom Bundesrechnungshof deshalb als „wenig wirksam und kaum praxistauglich“ kritisiert worden.¹⁰

Hier setzt die vorliegende Arbeit mit einer Untersuchung der Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern bei der Ausführung von Bundesgesetzen an,¹¹ indem sie die rechtlichen Grundlagen der Verwaltungshaftung beleuchtet und systematisiert, den bestehenden Rechtszustand analysiert und Möglichkeiten zur Fortentwicklung zu einem praktisch wirksamen Haftungsinstrument aufzeigt.

B. Gang der Untersuchung

Zu diesem Zweck beginnt die vorliegende Arbeit im Zweiten Teil mit einer Untersuchung der theoretischen Grundlagen der Verwaltungshaftung. Am Anfang steht hierbei die Klärung des Begriffs der Verwaltungshaftung als Instrument zur angemessenen Verteilung von finanziellen Schadenslasten, die bei der gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben anfallen. In einem zweiten Schritt geht es um die Rechtfertigung derartiger Haftungsansprüche zwischen Verwaltungsträgern. Sodann werden die im Zusammenhang mit der Ausführung von Bundesgesetzen relevanten Fallgruppen beschrieben. Abschließend wird untersucht, ob sich allgemeine Anspruchsgrundlagen zur Lösung der Haftungsfrage eignen.

Im Dritten Teil werden die verwaltungs- und finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen von Bund und Ländern bei der Ausführung von Bundesgesetzen dargestellt. Diese bilden Ausgangspunkt und Grundlage der

9 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, 2015, S. 55.

10 *Der Präsident des Bundesrechnungshofes*, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, 2007, S. 162.

11 Unter Bundesgesetzen sind dabei alle vollzugsfähigen und -bedürftigen formellen Gesetze des Bundes und die zu ihrer Umsetzung erlassenen Rechtsverordnungen zu verstehen. Gesetzesausführung meint, dass die Umsetzung eines Gesetzes durch Verwaltungshandeln erforderlich ist und nicht etwa nur die bloße Beachtung der Norm gefordert ist, vgl. *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, ³2020, Art. 83 Rn. 14, 15; *Broß/Mayer*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, ⁶2012, Art. 83 Rn. 19, 20; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, ³2018, Art. 83 Rn. 26.

weiteren Überlegungen zur Verwaltungshaftung zwischen Bund und Ländern.

Im Mittelpunkt des Vierten und Fünften Teils steht die umfassende Untersuchung der zentralen Haftungsnorm des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Hs. 2 GG. Im Vierten Teil wird hierzu zunächst der sachliche Anwendungsbereich der Haftungsnorm untersucht, der bisher keine umfassende Erörterung erfahren hat. Daran schließt sich im Fünften Teil die Untersuchung des Haftungstatbestands an. Dabei wird die restriktive Anwendung der Haftungsnorm durch das Bundesverwaltungsgericht kritisch beleuchtet und durch eine eigene Auffassung zum Haftungsmaßstab die Möglichkeit einer effektiveren Gestaltung der Verwaltungshaftung aufgezeigt.

Im Sechsten Teil wird das praktische Haftungspotenzial der verschiedenen Fallgruppen der Bund-Länder-Verwaltungshaftung untersucht. Hierzu werden insbesondere das Vorkommen der Fallgruppen in der Verwaltungspraxis, der finanzielle Umfang dieser Verwaltungskonstellationen und die Erkenntnisse der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu Missständen bei der Ausführung der Bundesgesetze betrachtet. Abschließend fasst der Siebte Teil die Ergebnisse der Arbeit zusammen.