

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 116

**Die Frage der Haftung bei
fehlerhafter Ausführung von
Bundesgesetzen durch die Länder**

Von

Dieter Jeddloh



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER JEDDELOH

**Die Frage der Haftung bei fehlerhafter Ausführung
von Bundesgesetzen durch die Länder**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 116

**Die Frage der Haftung bei
fehlerhafter Ausführung von Bundesgesetzen
durch die Länder**

Von

Dr. Dieter Jeddeloh



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany

Vorwort

Die Abhandlung hat im Frühjahr 1969 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität Marburg/Lahn als Dissertation vorgelegen. Die Arbeit hat Herr Professor Dr. H. Görg betreut. Ihm und Professor Dr. H. Herrfahrdt (†) habe ich für Rat und Förderung zu danken. Dank schulde ich nicht zuletzt Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann für die freundliche Aufnahme der Abhandlung in die Schriftenreihe.

Münster/Westf., im Dezember 1969

Dieter Jeddloh

Inhaltsübersicht

I. Teil: Grundlegung

<i>Erster Abschnitt</i>	13
A. Die Aufgabe	13
B. Klärung der Begriffe	16
I. Haftung	16
II. Fehlerhafte Ausführung	20
a) Begriff der „Ausführung“	20
b) Fehlerhaftigkeit der Ausführung	22
c) Fall der Schädigung	23
III. Bundesgesetze	25
IV. Durch die Länder	26
C. Historischer Exkurs	28
 <i>Zweiter Abschnitt: Die Verwaltung nach dem Bonner Grundgesetz</i>	 34
A. Aufbau der Verwaltung	34
I. Formen der Verwaltung	34
a) Landeseigene Verwaltung	34
b) Bundesauftragsverwaltung	34
c) Die übrigen Formen	35
II. Mittel der Einflußnahme des Bundes auf die Länderverwaltung nach dem Grundgesetz im allgemeinen	35
a) Landeseigene Verwaltung	35
b) Bundesauftragsverwaltung	36
B. Die Verwaltung von Bundesmitteln	38
I. Aufgaben- und Lastenverteilung nach dem Grundgesetz im all- gemeinen	38
II. In Betracht kommende Verwaltungsgebiete und Gesetze	46
a) Bundesgesetze, auf Grund deren die Länder bzw. die Gemein- den (Gemeindeverbände) nach Maßgabe des Landesrechts — eigenverantwortlich Bundesmittel bewirtschaften	47
1. Kriegsfolgelasten	47
2. Bundesentschädigungsgesetz	50
3. Landesbeschaffungsgesetz	51
4. Bundeswahlgesetz	51
5. Wohnungsbaugesetze	52
6. Wohngeldgesetz	52

b) In Bundesauftragsverwaltung zu vollziehende Bundesgesetze, auf Grund derer die mit der Durchführung betrauten Stellen Mittel des Bundes bewirtschaften	53
1. Bundesfernstraßen	53
2. Schutz der Zivilbevölkerung (Luftschutz)	53
3. Selbstschutzgesetz	54
4. Schutzbaugesetz	54
5. Zivilschutzkorpsgesetz	54
6. Wirtschaftssicherstellungsgesetz	54
7. Verkehrssicherstellungsgesetz	54
8. Ernährungssicherstellungsgesetz	54
9. Unterhaltssicherungsgesetz	55
10. Soldatenversorgungsgesetz	55
11. Bundesleistungsgesetz	55
12. Ausgleichsgesetzgebung	56
aa) Lastenausgleichsgesetz	56
bb) Allgemeines Kriegsfolgengesetz	57
cc) Währungsausgleichsgesetz	57
dd) Altsparengesetz	57
13. Administrative Programme des Bundes	57
III. Formen der Mittelverwaltung	59
a) Allgemeines	59
b) Die Möglichkeiten der Zuweisung, Verwendung und Abrechnung von Bundesmitteln im einzelnen	61
1. Leistung von Ausgaben „unmittelbar für fremde Rechnung“	61
2. Erstattung	64
3. Pauschalierung	66
C. Rechtsvergleichung	67
I. USA	68
II. Schweiz	69
III. Österreich	69

II. Teil: Die Frage der Haftung

Vorbemerkung	71
<i>Erster Abschnitt: Kann sich der Bund an die Empfänger seiner Mittel halten?</i>	73
A. Allgemeines	73
B. Der Rückforderungsanspruch im einzelnen	73
I. Aktivlegitimation	73
II. Die rechtlichen und tatsächlichen Aussichten von Rückforderungsansprüchen der Bundesrepublik gegenüber den Leistungsempfängern	75

<i>Zweiter Abschnitt: Haften Landesbedienstete dem Land unmittelbar?</i>	77
A. Zulässigkeit	77
B. Unmittelbare Schadenszufügung	77
<i>Dritter Abschnitt: Haften Landesbedienstete dem Bund im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung unmittelbar?</i>	81
A. Landesbeamte	81
I. Schaden	81
II. Die Haftungsnorm	81
III. Die Voraussetzungen der Haftung nach den landesrechtlichen Bestimmungen im einzelnen sind	82
a) Verletzung der den Beamten obliegenden Pflichten	82
b) Der Begriff „Dienstherr, dessen Aufgaben er wahrgenommen hat“, in § 46 I BRRG und im Landesrecht (Funktionstheorie)	83
c) Nehmen die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätigen Landesbeamten Aufgaben des Bundes oder des Landes wahr?	89
IV. Erstattungsgesetz	100
V. Auswirkungen des Ergebnisses auf außerhalb der Bundesauftragsverwaltung stehende Landesbeamte	100
VI. Haftung nach sonstigen Vorschriften für Beamte der landeseigenen und der Bundesauftragsverwaltung?	101
a) § 839 BGB?	101
b) §§ 823, 826 BGB?	101
c) Haushaltsrechtliche Vorschriften	102
1. Haftungsbestimmungen (§§ 32, 33 RHO)	102
2. Rechnungsprüfung (Art. 114 GG; §§ 2, 4, 6, 10 BRHG; 84, 87, 102, 104 RHO). Möglichkeiten der Schadensregulierung im Wege der Rechnungskontrolle des Bundes und die Abgrenzung der Haftungsfrage vom Rechnungsprüfungsverfahren	103
B. Nicht-beamtete Landesbedienstete	106
<i>Vierter Abschnitt: Haften die Länder dem Bund unmittelbar?</i>	107
A. Allgemeines	107
B. Rechtsweg	107
C. Die Länderhaftung im einzelnen	109
I. Art. 108 Abs. 4 S. 2 GG	109
II. „Öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis“?	113
III. Allgemeiner Erstattungsanspruch	114
IV. Bundestreue	118
V. Aufrechnung	120
VI. Öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis	121
VII. Treuhandschaft	123
VIII. Ist Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB im bundesstaatlichen Verhältnis anwendbar?	124
Zusammenfassende Schlußbemerkung	129
Schrifttum	132

Abkürzungen

AO	Reichsabgabenordnung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVVFStr	Allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen
BayVerwBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBG	Bundesbeamtengesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BML	Bundesministerialblatt für Landwirtschaft
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DBG	Deutsches Beamtengesetz
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DÖH	Der öffentliche Haushalt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
Drs	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E	Entscheidung
G	Gesetz
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HA	Hauptausschuß
HBFinW	Handbuch der Finanzwissenschaft
HCH	Herrenchiemsee-Entwurf

HdbdDtStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
IFLA	Informationen zum Lastenausgleich
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
KOV	Die Kriegsoferversorgung
LOG	Landesorganisationsgesetz
LAG	Lastenausgleichsgesetz
L-M	Lindenmaier-Möhring, Entscheidungssammlung BGH
MBI	Ministerialblatt
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NW	Nordrhein-Westfalen
OGHZ	Entscheidungssammlung des Obersten Gerichtshofs (britische Zone)
OVG	Oberverwaltungsgericht
RArbBl	Reichsarbeitsblatt
RBB	Reichshaushalts- und Besoldungsblatt
RGRK	Kommentar der Reichsgerichtsräte (Bundesrichter) zum Bürgerlichen Gesetzbuch
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungssammlung des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHO	Reichshaushaltsordnung
RJWG	Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
RKO	Reichskassenordnung
RLA	Rundschau für den Lastenausgleich
RRO	Reichsrechnungsordnung
RWB	Reichsbestimmungen für die Wirtschaftsbehörden
RT	Reichstag
RV	Reichsverfassung von 1871
RVerwBl	Reichsverwaltungsblatt
ÜLG	Überleitungsgesetz
VdVStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staats- rechtslehrer
VerwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VerwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetz
WiGBI	Wirtschaftsgesetzblatt
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZLA	Zeitschrift für den Lastenausgleich

I. Teil

Grundlegung

Erster Abschnitt

Einleitung

A. Die Aufgabe

Der föderative Aufbau der Bundesrepublik Deutschland hat es mit sich gebracht, daß die Gliedstaaten in großem Umfang Mittel des Zentralstaates in eigener Verantwortung oder in dessen Auftrag verwalten. Hieraus ergibt sich eine besondere verfassungsrechtliche Problematik. Vielfach ist oder gibt sich nämlich als Träger der finanziellen Aufwendungen der Oberverband, während die Bewirtschaftung der Mittel den Unterverbänden obliegt¹. Ein kennzeichnendes Merkmal für diese Tatsache ist „das Auseinanderfallen von Finanzverantwortung und Verwaltungsverantwortung“².

Dabei bedeutet „Finanzverantwortung“ allgemein die Verpflichtung, Mittel bereitzustellen. Wen die Finanzverantwortung trifft, richtet sich grundsätzlich nach der „Verwaltungsverantwortung“, der Verwaltungszuständigkeit (Art. 106 Abs. 4 Ziff. 1, 83, 30 GG). Nach der Verfassung hat daher der Bund die Finanzierungspflicht derjenigen Aufgaben, für deren Verwaltung er selbst zuständig (bundeseigene Verwaltung) oder für die ihm sonst ausdrücklich die Finanzverantwortung auferlegt ist (Art. 120 GG)³.

¹ Nach *Klein*, in Festschr. f. Giese, S. 108, beträgt der Anteil der Bundesausgaben, die nicht von Bundesbehörden, sondern für Rechnung des Bundes von den Ländern verwaltet werden, etwa 3/4 der Bundeseinnahmen. Vgl. auch *Vialon*, AÖR n. F. 38, S. 20.

² Hierzu Begr. d. BReg. zu den Fin.reform.ges., BT-Drs. Nr. 480, 2. WP; Ber. d. Abg. Arndgen, 28. Sitz. 2. WP, S. 1224; Dr. Gülich, 55. Sitz., S. 2707 (1953); Schriftl. Ber., S. 2707 ff.; vgl. auch Denkschr. d. Präs. d. BRechnH., Rj. 1952, BT-Drs. 1892, 2. WP Nr. 137 ff., 142; Drs. 554, 3. WP, Nr. 40; Drs. 1518 Nr. 128; Görg, DÖV 1951, S. 625; ders. in Festg. f. Herrfahrdt, S. 89 f.; Hacker in Hdb. Komm. Wiss. u. Praxis, Bd. 3, S. 415; Helmert, Haushaltswesen, S. 159; Hettlage, Fin.Arch. 1953, S. 413; Köttgen, Jhb. öff. R. n. F. 3, S. 87; *Vialon*, Haushaltsrecht, S. 66, ders., Öff. Fin.w., S. 325.

³ *Rietdorf*, DÖV 1953, S. 226, u. v. *d. Heide*, DVBl. 1953, S. 290, äußern insofern zu Recht die Auffassung, daß der Begriff Finanzverantwortung die Ver-

Die Länder hingegen müssen für die Aufgaben, deren Verwaltung ihnen obliegt, auch die Mittel aufbringen. Diese Grundregel wird in der Praxis jedoch vielfach durchbrochen, da der Zentralstaat in großem Umfang Mittel für Aufgaben bereitstellt, die weder von ihm zu verwalten sind, noch zum Sachbereich des Art. 120 GG gehören.

Aus dieser Trennung (Art. 120 GG) und Überschneidung haben sich zwischen Bund und Ländern häufig Meinungsverschiedenheiten ergeben, wie beispielsweise darüber, ob und in welchem Maße dem Bund eine Einflußnahme auf die Mittelverwaltung durch die Unterverbände zusteht. Insbesondere ging es aber um die Frage, ob die Unterverbände oder deren Bedienstete dem Bund bei nicht ordnungsgemäßer Ausführung seiner Gesetze *haften*. Die Frage nach der Haftung und der zugrundezulegenden Anspruchsnorm konnte immer dann gestellt werden, wenn außerhalb der Bundesverwaltung stehende Behörden, die Teile des Bundeshaushaltsplanes ausführen, den Bund durch Veruntreuungen, Überhebungen oder Überzahlungen geschädigt hatten.

Die Möglichkeit, den Bund zu schädigen, ist besonders dann gegeben, wenn Behörden der Unterverbände Bundesmittel (unmittelbar) selbstständig bewirtschaften. Diese Form der Mittelbewirtschaftung ist als Folge des föderativen Aufbaues der Bundesrepublik die Regel. Der Bund hat dabei auf die Ausgabengebarung seiner Mittel im einzelnen keinen Einfluß, sondern muß die Verfügungen der Landesbehörden unbesehen honorieren; sofern Fehlausgaben bewirkt werden, trifft der Schaden nicht das jeweilige Land, sondern den Bund.

Die im Zusammenhang mit der Haftungsfrage entstandenen Streitpunkte sind bisher nicht ausgeräumt⁴. Eine Lösung durch den Gesetzgeber ist in absehbarer Zeit wohl nicht zu erwarten⁵; sie dürfte auch überaus schwierig sein, da bei jedem Versuch einer gesetzlichen Regelung mit großem Widerstand der Länder zu rechnen wäre. Eine grundsätzliche, umfassende Klärung durch die Rechtsprechung steht ebenfalls noch aus.

In der Vergangenheit haben die beteiligten Stellen deshalb vielfach versucht, Streitigkeiten durch Vergleich zu schlichten⁶. Sprach in Schadensfällen die Rechtslage eindeutig zugunsten eines Beteiligten, so war

antwortung für die Bereitstellung *und* Bewirtschaftung der erforderlichen Mittel umfasse. Zur Frage, welchen Inhalt der Begriff „Aufgabenverantwortung“ i. S. Art. 106 Abs. IV Ziff. 1 GG hat, vgl. S. 39 ff.

⁴ Vgl. Helmert, Haushaltswesen, S. 236; v. Turegg-Kraus, S. 221 f.; Sturm, DÖV 1966, S. 78; ders. S. 256 ff.; Gutachten der Komm. f. d. Finanzreform, Rdnr. 215.

⁵ Vgl. jedoch die Bemerkung auf S. 129.

⁶ Nr. 236 der Denkschr. des Präs. BRH, Haushaltsrechn. 1952, BT-Drucks. 1892, 2. WP (1953).

in Einzelfällen ein Schadensausgleich durch Übereinkunft möglich. Verhandlungen des Bundesausgleichsamtes mit dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag sowie Vertretern der Allgemeinen Kommunalen Haftpflichtschadenausgleiche, um die Haftungsfrage z. B. auf dem Gebiet der Ausgleichsverwaltung vergleichsweise zu regeln, blieben erfolglos. Einen der daraufhin im ordentlichen Rechtswege ausgetragenen Musterprozesse, bei denen der Schadensersatzanspruch auf § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG gestützt wurde, entschied der Bundesgerichtshof zuungunsten des Bundes⁷. Unlängst hat auch das Bundesverwaltungsgericht eine Klage der Bundesrepublik abgewiesen, bei welcher der Bund (Ausgleichsfonds) den Ersatzanspruch im wesentlichen auf ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis gestützt hatte⁸.

Weiterhin sind hier das zur Sache ergangene Urteil des LVG Schleswig zu erwähnen⁹, sowie die allerdings unveröffentlichten Urteile des VG Augsburg, des LVG Hannover und des LVG Minden¹⁰, durch welche Ersatzansprüche des Bundesausgleichsamtes gegen Landkreise abgewiesen wurden.

Soweit bekannt geworden ist, hat es der Bund bisher nicht versucht, im Wege der Beamtenhaftung gegen Länderbedienstete selbst vorzugehen.

Die Erinnerungen des Bundesrechnungshofes richten sich an die Adresse der Länder, die, soweit sie der Rechnungsprüfung und dem Haushaltsrecht des Bundes unterworfen sind, ihrerseits den Beanstandungen des Rechnungshofes nachkommen müssen¹¹.

Das Schrifttum weist eine Reihe von Abhandlungen auf, die sich mehr oder weniger eingehend der Haftungsfrage angenommen haben¹²; doch fehlt es auch hier an einer systematischen und umfassenden Gesamtdarstellung.

Welche Höhe der Schaden hat, der dem Bund im Laufe der Zeit durch Verwaltungsfehler entstanden ist, wird sich nicht genau feststellen lassen. Allein auf dem Gebiet der Versorgungsverwaltung soll die Summe der Überhebungen bis 1954 ca. 84 Millionen Mark betragen haben¹³.

⁷ BGHZ 27, 210 = DÖV 1958, S. 868, wie BGH auch OLG München, Urt. v. 25. 9. 1958 (unveröffentl.).

⁸ BVerwGE 12, 253 = DÖV 1961, S. 545 mit zust. Bespr. v. Bachof in JZ 1962, S. 350 (355) Nr. 26.

⁹ In DÖV 1960, S. 464.

¹⁰ Az.: PL 24 III 59; II A 55/59; 3 K 56/59.

¹¹ Vgl. § 102 Abs. 2 RHO, § 2 BRHG; BT-Drs. 1518, 3. WP, Anlage C, Nr. 80—83.

¹² Die einschlägigen Untersuchungen sind im Schrifttumsverzeichnis mit (x) gekennzeichnet.

¹³ Nach *Stefen*, DÖH 1955, S. 239 unter Bezugnahme auf ein Rdschr. des Bundes der Versorgungsbeamten Nr. 8/58, das entspr. Angaben des *MinR Stengel v. Bundesmin. für Arbeit u. Soz.* enthalten soll.