

Verfassungsrecht/ Verwaltungsprozessrecht

Art 104 a GG; §§ 40, 50 VwGO: Rechtsweg für Bund-Länder-Streit um Finanzierungsverantwortung einer gemeinschaftsrechtlich begründeten Last und Länderhaftung

BVerwG, Beschluss vom 8.5.2002 – 3 A 1.01, DVBl 2002, 1053

Eine Bund–Länder-Streitigkeit darüber, ob eine entsprechende Anwendung des Art 104 a V 1 Hs 2 GG eine verschuldensunabhängige Haftung der Länder für eine durch Mängel des ihnen obliegenden Vollzugs von unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrechts aufgelöste finanzielle Belastung begründet, die gemeinschaftsrechtlich dem Bund auferlegt ist, ist eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art iSd § 40 I 1 VwGO.

Sachverhalt: Die Beteiligten streiten darüber, ob die bekl Bundesrepublik Deutschland berechtigt ist, von dem kl Land Mecklenburg-Vorpommern die Erstattung sog Anlastung von Marktordnungsausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) zu verlangen. Die EG-Kommission hatte im Juli 1999 die von dem EAGFL finanzierten Ausgaben für das Haushaltsjahr 1995 gegenüber der Bekl um ca 15,5 Mio € mit der Begründung gekürzt, dass die Ausgleichszahlungen an die Landwirte in dem Bundesland zT nicht im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen getätigt worden seien. Dem Erstattungsverlangen der Bekl ist der Kl nur unter dem Vorbehalt einer gerichtlichen Bestätigung des Bestehens seiner Leistungspflicht nachgekommen. Er vertritt die Auffassung, dass weder das Gemeinschaftsrecht noch das nationale Recht den geltend gemachten Ausgleichsanspruch vorsähe.

Gesetzestext

Art 104 a

(I) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

(V) Der Bund und die Länder tragen die ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben und haften im Verwaltung. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Problemaufriss

Bei dieser erstinstanzlich vor dem *BVerwG* ausgetragenen Streitigkeit ist die regelmäßig unproblematische Frage nach der Zuständigkeit gleich der erste Prüfungsschwerpunkt.

Ausgangspunkt bei der Prüfung der Zuständigkeit ist die Frage, ob eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art besteht. Dabei wird gemeinhin im Wege der Negativabgrenzung geprüft, ob verfassungsrechtliche Fragen die Streitigkeit bestimmen, mithin ihr Kern vom Verfassungsrecht geprägt wird.

Hier geht es im Kern um die Haftung zwischen Bund und Ländern, die jedoch im Speziellen seit jeher zwischen diesen umstritten ist¹. Dieser Streit geht im wesentlichen darauf zurück, dass die Länder nach der Kompetenzverteilung im Grundgesetz die Bundesgesetze neben ihren eigenen ausführen. Hier ist die Finanzierungsverantwortung streitig, wobei Spiegelbild der Finanzierungsverantwortung die Haftung für das fehlerhafte Verhalten des Landes ist.

Beim Bund–Länder–Regress kommen unter anderem Art 104 a V GG oder auch Art 104 a I GG als gesetzliche Anspruchsgrundlagen in Betracht, wobei Art 104 a V GG die speziellere Norm ist. Muss der Bund für einen einem Land zurechenbaren Verstoß gegen EG-Recht eintreten, könnte er möglicherweise nach Art 104 a V GG bei dem verantwortlichen Land Rückgriff nehmen². Diese Möglichkeit besteht allerdings nur, wenn durch den Verstoß des Landes dem Bund Aufwendungen oder Schäden entstanden sind, da die Länder diesem nur für fehlerhaften Verwaltungsvollzug von innerstaatlich unmittelbar zur Anwendung kommenden primärem oder sekundärem Gemeinschaftsrecht haften³. Denn im Verhältnis zwischen Bund und Ländern gilt der Grundsatz, dass der Inhaber der Verwaltungskompetenz auch das Verwaltungsrisiko trägt, wenn dadurch dem anderen Teil finanzielle Nachteile entstehen⁴.

Fraglich ist nun, wie das in der vorliegenden Streitigkeit einschlägige Gemeinschafts- und Europarecht zu handhaben ist, da eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung nicht vorliegt. Insofern könnte eine direkte Anwendung des Art 104 a V GG ausscheiden, weil es bei einem Bund–Länder–Regress infolge Verhängung eines Zwangsgeldes durch den *EuGH* nicht um Fragen der innerstaatlichen Verwaltung geht⁵. Hierbei ist allerdings problematisch, dass allgemein der Bund gegenüber der EU auftritt und bei einer solchen Auslegung von Art 104 a V GG die EU-Anlastungen nicht vom Bund an die Länder weitergegeben werden können⁶.

Eine entsprechende Anwendung des Art 104 a V GG ist möglich, wobei allerdings dass gem Art 104 a V 2 GG vorausgesetzte Ausführungsgesetz, durch das die Haftung zwischen Bund und Ländern nach den Vorstellungen des Grundgesetzgebers regeln sollte, bislang nicht erlassen wurde.

¹ Hierzu BGHZ 27, 210; BVerwGE 12, 253; insb *Stelkens* DVBl 2000, 609

² *Dederer* NVwZ 2001, 258, 260

³ *Dederer* NVwZ 2001, 258, 260

⁴ vMünch/Kunig-*Fischer-Menshausen* GG, 3. Aufl., Art 104 a Rn 41; *Stelkens* Verwaltungshaftungsrecht, 1998, S 301

⁵ *Böhm* JZ 2000, 382, 386

⁶ *Littwin* DVBl 1997, 151, 156

Dies liegt wohl vor allem an der Blockade der Bundesländer⁷, weshalb an dessen Notwendigkeit von verschiedenen Senaten des *BVerwG* und Teilen der Lit gezweifelt wird. Sie sind der Auffassung, dass auch ohne das erforderliche zustimmungsbedingte Bundesgesetz, in dem Einzelheiten der Haftung festgelegt werden sollen, ein Haftungsanspruch greifen kann⁸, weshalb dessen Fehlen der Anwendung des Art 104a V GG nicht grds entgegen steht.

Lösung des BVerwG

Nach Auffassung des *BVerwG* handelt es sich bei der Streitigkeit um eine Auseinandersetzung über Verfassungsrecht; es sieht sich daher nicht als zuständig an. Ohne weiter auf den öffentlich-rechtlichen Charakter der Streitigkeit einzugehen, problematisiert der Senat allein, ob die öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht auch verfassungsrechtlicher Art ist. Eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art ist gegeben, wenn der Kern des Streits im Verfassungsrecht liegt. Bilden aber Fragen der Auslegung des Art 104 a V GG den Kern der Streitigkeit, handelt es sich nicht mehr um eine Streitigkeit gem § 40 I 1 VwGO, vielmehr liegt eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art vor, für die das *BVerwG* nicht zuständig ist. Die Entscheidung des ~~Rechtsstreits unabhängig~~ *Rechtsstreits unabhängig, ob der Bund gegen ein Land ein einen Anspruch auf Erstattung einer von ihm infolge einer Anlastungsentscheidung der Kommission geleisteten Zahlung unabhängig davon hat, ob dieses Land für einen von der Kommission festgestellten Mangel bei der Bewirtschaftung von Mitteln nach Maßgabe der VO ein Verschulden trifft.*

Im wesentlichen hängt der Ausgang des Rechtsstreits davon ab, ob der Bund einen Anspruch auf Ersatz dieses von ihm an die Gemeinschaft geleisteten Betrages hat. Dabei kann weder eine Haftung aus Vertrag noch eine solche aus Auftrag hergeleitet werden, da der Bund nicht ohne Rechtsgrund geleistet und auch nach außen hin ein eigenes Geschäft besorgt hat. Insofern lässt sich der Anspruch der Bundesrepublik allein auf eine gesetzliche Anspruchsgrundlage stützen. Hierbei kommt nur Art 104 a V 1 GG in Betracht, der als speziellere Norm zu den dem Wortlaut nach ebenfalls in Frage kommenden Art 104 a I GG vorgeht und diesen deshalb verdrängt. Problematisch ist dabei jedoch, dass Art 104 a V GG eine Streitigkeit um eine nationale Rechtsvorschrift voraussetzt, weshalb einer unmittelbaren Anwendung des Art 104 a V GG und anderen Bestimmungen nach Auffassung des *BVerwG* entgegensteht, dass die Art 104 a ff GG auf das Verhältnis von Bund und Ländern ohne Berücksichtigung der supranationalen Ebene zugeschnitten sind. Weiter ist zu beachten, dass auch bei einer entsprechenden Anwendung lediglich vorsätzliche, allenfalls noch grob fahrlässige Pflichtverletzungen erfasst werden. Dennoch deutet der Senat an,

⁷ Isensee/Kirchhof-vArnim HStR IV, 2. Aufl, § 103 Rn 24

⁸ BVerwGE 96, 45; 100, 56 ff; auch schon *BVerwG* NJW 1976, 1468; Sachs-*Siekman* GG, 2. Aufl, Art 104 a Rn 64; *Böhm* JZ 2000, 382, 386

dass eine entsprechende Anwendung zu befürworten ist, da die Länder ansonsten einen Freibrief erhielten und der Verantwortung für eigene Verstöße gegen gemeinschaftsrechtliche Regeln enthoben wären. Die Entscheidung lässt das *BVerwG* jedoch offen und verweist darauf, dass die Frage,

wie eine den Interessen des Bundes und der Länder entsprechende Verteilung der betreffenden, im vorliegenden Fall durch den in Rede stehenden Anlastungsbetrag zum Ausdruck kommenden Last zu erfolgen hat und ob Regeln für diese Verteilung dem geltenden Verfassungsrecht zu entnehmen sind, ... eine aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes zu ermittelnde, gegebenenfalls erst noch vom Verfassungsgeber zu treffende Entscheidung ist.

In sofern handelt es sich bei der Streitigkeit um eine solche verfassungsrechtlicher Art iSd § 40 I 1 VwGO, für die somit das *BVerwG* nicht zuständig ist.

Ergänzende Hinweise

Das *BVerwG* hat sich in dem schon lange schwelenden Streit über den Art 104 a V GG mit einer der möglichen Grundlagen eines Bund-Länder-Regresses auseinandergesetzt. Zu Recht geht es iRd Zuständigkeit auf Art 104 a V GG und die anhaftenden Probleme ein und kommt dazu, dass eine direkte Anwendung des Art 104 a V GG nicht tragbar ist, da es sich nicht um eine innerstaatliche Angelegenheit handelt. Die Erstreckung des Art 104 a V GG könnte durch eine analoge Anwendung auf sämtliche Fälle eines Regressinteresses des Bundes im Fall einer Gemeinschaftsrechtverletzung der Länder die vom verfassungsändernden Gesetzgeber zuletzt gefundene bundesstaatliche Balance kippen⁹ und wird daher nach der Berücksichtigung im ~~Dasselbe BVerwG~~ bei dem Streit über eine Haftung des Landes nun die Frage, ob eine verfassungsrechtliche oder verwaltungsrechtliche Streitigkeit vorliegt, als Hauptproblem behandelt, überrascht jedoch, denn allein ein europarechtlicher Bezug einer Streitigkeit lässt diese nicht zu einer verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung werden. Im Kern, und dies ist der Maßstab des Gesetzes, geht es nämlich nicht um die Anwendung des Rechts der europäischen Gemeinschaft, sondern um die Anwendung des bundesstaatlichen Haftungsrechts zwischen Bund und Ländern. Ferner ist Art 104 a V GG auch bei Gemeinschaftsaufgaben, also Aufgaben nach Art 91 a GG, die entgegen der sonst strengen Abgrenzung der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Ländern, anzuwenden¹⁰, was ebenfalls für eine Anwendung des Art 104 a V GG auf Fehler bei der Ausführung EG-Recht spricht.

⁹ Dederer NVwZ 2001, 258, 261

¹⁰ Isensee/Kirchhof-vArnim HStR IV, 2. Aufl, § 103 Rn 24

Zwar werden in der Lit der Auseinandersetzungen über die Haftung aufgrund von Art 104 a V GG regelmäßig als verfassungsrechtliche Streitigkeiten qualifiziert¹¹, ohne dass dies zu der Auffassung, Art 104 a V GG sei als Anspruchsgrundlage hinreichend bestimmt, im Widerspruch steht. Doch im Gegensatz dazu haben verschiedene *Senate* des *BVerwG* bei derartigen Streitigkeiten sich bislang immer für zuständig gehalten¹², da ein haftungsrechtlich begründeter Zahlungsanspruch einfaches Recht ist, der die Zuständigkeit des *BVerfG* auch nach dessen Auffassung nicht begründet¹³. Insofern ist zweifelhaft, ob die Auffassung des 3. *Sentas* des *BVerwG*, dessen Begründung sogar als Blendwerk bezeichnet wird¹⁴, vor dem *BVerfG* Bestand haben und ob dieses nicht die Sache nach Leipzig zurückverweisen wird.

Lernteil

1. Eine Streitigkeit über die Finanzierungsverantwortung mit gemeinschaftsrechtlichem Charakter zwischen Bund und Land ist nicht-verfassungsrechtlicher Art.
2. Art 104 a V GG ist bei Finanzierungsverantwortungen mit gemeinschaftsrechtlichem Charakter nicht unmittelbar anwendbar.
3. Ob eine analoge Anwendung von Art 104 a V GG in Betracht kommt, ist anhand des Einzelfalles zu entscheiden.

Das Wichtigste

Bei einer Finanzierungsverantwortung mit gemeinschaftsrechtlichem Charakter kann Art 104 a V GG im Einzelfall entsprechend angewandt werden.

Dr. Caspar David Hermanns, Berlin, und Tomke Frauke Weers, Osnabrück/Leer

¹¹ *Stelkens* Verfassungshaftungrecht, 1998, S 301, 316; vMangoldt/Klein/Starck-Hellermann GG, 4. Aufl, Art 104 a Rn 204

¹² BVerwGE 100, 56, 60; BVerwGE 104, 29, 32

¹³ BVerfGE 99, 361, 365

¹⁴ *Winkler* DVBl 2003, 79, 80