

Rechtsquelle:

Art. 104a Abs. 5 GG

Stichworte:

Verwaltungshaftung; Haftung für ordnungsgemäße Verwaltung; Schadensersatz wegen fehlerhafter Ausführung von Verwaltungsaufgaben; Bundesauftragsverwaltung; Haftungskern; Richterrecht; Verwaltungsrechtsweg; sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts; Verschulden bei Bundesauftragsverwaltung; Mitverschulden; Einrede der Vorausklage; Verjährung; Zinsen.

Leitsatz:

Für einen Schadensersatzanspruch des Bundes gegen ein Land wegen fehlerhafter Verteidigungslastenverwaltung ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

Bund und Länder haften einander für eine ordnungsgemäße Verwaltung auch ohne das in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG vorgesehene Ausführungsgesetz in dem Umfang, hinter dem auch das Ausführungsgesetz nicht zurückbleiben könnte (Bestätigung und Fortführung der bisherigen Rechtsprechung). Ist ein Anspruch hiernach gegeben, so richtet sich seine Durchsetzung nach allgemeinen Regeln.

Zur Verjährung des Ersatzanspruchs aus Art. 104a Abs. 5 GG.

Urteil des 3. Senats vom 24. Januar 2007 - BVerwG 3 A 2.05



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 A 2.05

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 24. Januar 2007
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht van Schewick, Dr. Dette,
Liebler und Prof. Dr. Rennert

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Der Beklagte wird verurteilt, an die Klägerin 496 571,54 €
nebst 4 v.H. Zinsen hieraus seit dem 29. März 2005 Zug
um Zug gegen die Abtretung aller Ersatzansprüche, die
der Klägerin aus den zugrundeliegenden Entschädigungs-
fällen gegen Dritte zustehen, zu bezahlen. Die weiterge-
hende Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt ein Viertel, der Beklagte drei Viertel der
Kosten des Rechtsstreits.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Bundesrepublik Deutschland verlangt vom beklagten Land Ersatz für zu Unrecht gezahlte Verteidigungslasten.
- 2 Gemäß Art. VIII Abs. 5 des Abkommens zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrags über die Rechtsstellung ihrer Truppen (NATO-Truppenstatut) vom 19. Juni 1951 (BGBl 1961, II S. 1190) sowie Art. 41 des Zusatzabkommens hierzu hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen (Zusatzabkommen) vom 3. August 1959 (BGBl 1961, II S. 1218) werden Ansprüche Dritter wegen Schädigungen durch in Deutschland stationierte Angehörige der Truppe eines anderen NATO-Staates von der Bundesrepublik Deutschland nach den für ihre eigenen Streitkräfte geltenden Vorschriften geregelt; Deutschland kann bei dem Entsendestaat Regress nehmen. Zuständig ist gemäß Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes zum NATO-Truppenstatut vom 18. August 1961 (BGBl II S. 1183) die Verteidigungslastenverwaltung, deren Aufgaben nach dem zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungs-

abkommen vom 23. März 1953 (MinBIFin S. 763) bis zum 31. Dezember 2002 von den Ländern in ihrem jeweiligen Gebiet durchgeführt wurden. Für den Beklagten war die Oberfinanzdirektion (OFD) Kiel zuständig.

- 3 Mit der Sachbearbeitung bei der OFD Kiel war von 1988 bis 1997 Regierungsdirektor A. betraut, dem bis zum 30. Juni 1991 als Hilfsreferent G. zur Seite stand. In diesem Referat wurden zwischen 1989 und 1995 unter anderem zwanzig Entschädigungsforderungen des Pferdezüchters R. bearbeitet, der jeweils geltend machte, tieffliegende Militärhubschrauber unbekannter Nationalität hätten weidende Pferde so in Panik versetzt, dass sie sich erhebliche Verletzungen zugezogen hätten. Die verletzten Pferde seien als Turnier- und/oder Zuchttiere nicht mehr brauchbar gewesen; einige hätten gar getötet werden müssen; trächtige Stuten hätten verfohlt. Zum Beleg berief sich R. teilweise auf Zeugenaussagen sowie auf Gutachten zumeist des Tierarztes Dr. K. und des Pferdesachverständigen B., mitunter auch der weiteren Pferdesachverständigen F. und Ra. Die OFD Kiel erachtete die Entschädigungsforderungen für berechtigt und zahlte an R. insgesamt 1 291 140,97 DM (= 660 149,85 €) aus. Die ersten beiden Fälle (Nrn. 2 und 19, Schadensakten B 2964 und M 89/152) wurden von G. bearbeitet, die übrigen von A.

- 4 Im Zuge von im Herbst 1993 gegen R. eingeleiteten und im September 1997 auf A. erstreckten Strafermittlungen ergab sich der Verdacht, dass R. und A. zum Nachteil der Verteidigungslastenverwaltung betrügerisch zusammengewirkt hatten. Im Oktober 1998 wurde gegen R. und A. Anklage wegen verschiedener Straftaten erhoben, darunter auch wegen 16 der hier betroffenen Entschädigungsfälle. R. wurde wegen einer anderen Straftat verurteilt; wegen der Entschädigungsfälle wurde das Strafverfahren gegen ihn vorläufig eingestellt. Mit Urteil des Landgerichts Kiel vom 23. Januar 2004 wurde A. wegen Untreue in sieben Entschädigungsfällen zu einer Freiheitsstrafe verurteilt; die übrigen Anklagepunkte wurden nach § 170 Abs. 2 StPO wegen Verfolgungsverjährung bzw. nach §§ 154, 154a StPO eingestellt. Das Urteil wurde am 13. Juni 2005 rechtskräftig; es hatte die Beendigung des Beamtenverhältnisses des A. zur Folge.

- 5 Im Juni 2002 übermittelte die Staatsanwaltschaft Kiel dem Beklagten eine Abschrift ihrer Abschlussverfügung und der Anklageschrift. Daraufhin machte der Beklagte im Juli 2002 gegen A. und R. als Gesamtschuldner Schadensersatzansprüche wegen 22 Entschädigungsfällen in Gesamthöhe von 1 353 918,66 DM (= 692 247,58 €) zuzüglich Zinsen geltend. Eine Zahlung erfolgte nicht. Zum 1. Januar 2003 übernahm der Bund die Verteidigungslastenverwaltung nach dem NATO-Truppenstatut in die bundeseigene Verwaltung. In der Folge entstanden zwischen den Beteiligten Differenzen in der Frage, wem von ihnen die Weiterverfolgung der Schadensersatzansprüche gegen A. und R. obliege. Am 24. März 2005 erhob der Beklagte gegen seinen ehemaligen Beamten A. Klage wegen zu Unrecht an R. ausgezahlter Entschädigungen in den sieben der strafrechtlichen Verurteilung zugrundeliegenden Fällen von zusammen 585 623,58 DM (= 299 424,58 €) zuzüglich Nebenforderungen und Zinsen. Das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein hat dieses Verfahren ausgesetzt (VG 11 A 53/05). Klage gegen R., der als vermögenslos gilt, wurde nicht erhoben.
- 6 Mit Schreiben vom 23. Mai 2003 machte die Klägerin Ersatzansprüche gegenüber dem Beklagten geltend. Auf Verlangen der Klägerin erklärte der Beklagte mit Schreiben vom 20. Dezember 2004, auf die Einrede der Verjährung hinsichtlich der bislang unverjährten Ansprüche zu verzichten.
- 7 Am 29. März 2005 hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben. Sie trägt vor, die OFD Kiel habe zwischen Dezember 1990 und Juni 1995 auf der Grundlage des NATO-Truppenstatuts in zwanzig Fällen Zahlungen in Gesamthöhe von 1 291 140,97 DM (= 660 149,90 €) auf Grund von Entschädigungsverlangen erbracht, die durchweg unberechtigt gewesen seien. Dabei habe der zuständige Bedienstete des Beklagten A. mit dem Anspruchsteller R. in betrügerischer Weise kollusiv zusammengewirkt. Der Beklagte habe damit die ihm im Auftrag der Klägerin obliegende Aufgabe der Verteidigungslastenverwaltung pflichtwidrig wahrgenommen, weshalb er nach Art. 104a Abs. 5 GG Ersatz des entstandenen Schadens schulde.

8 Die Klägerin beantragt,

den Beklagten zur Zahlung von 660 149,90 € nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz seit dem 23. Mai 2003 zu zahlen.

9 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen,

hilfsweise eine Verurteilung nur Zug-um-Zug gegen die Abtretung aller Ersatzansprüche auszusprechen, die der Klägerin aus den der Verurteilung zugrundeliegenden Entschädigungsfällen gegen Dritte zustehen.

10 Er macht geltend: Für das Klagebegehren fehle die gesetzliche Grundlage. Art. 104a Abs. 5 GG setze den Erlass eines Ausführungsgesetzes voraus, an dem es fehle; schon deshalb sei die Klage abzuweisen. Werde demgegenüber ein verfassungsunmittelbarer Schadensersatzanspruch angenommen, so müsse dieser auf einen eng zu umschreibenden Haftungskern begrenzt werden. Eine Einstandspflicht bestehe dann allenfalls für vorsätzlich pflichtwidriges Handeln. A. habe jedoch nur in neun Fällen vorsätzlich gehandelt, weshalb die Klage hinsichtlich der anderen elf Fälle auch unter diesem Gesichtspunkt unbegründet sei. Ungeachtet dessen habe es die Klägerin unterlassen, die unmittelbaren Schädiger in Anspruch zu nehmen. Insofern schieden R. und A. zwar aus unterschiedlichen Gründen aus; in 14 der 20 Fälle hätte die Klägerin jedoch die beteiligten Gutachter und Zeugen in Anspruch nehmen können, die falsche Gutachten erstellt oder falsch ausgesagt hätten. Zudem müsse sich die Klägerin in 13 Fällen ein erhebliches Mitverschulden entgegenhalten lassen, was in sieben Fällen zu einer Anspruchsminderung und in sechs Fällen dazu führe, dass gar kein Schadensersatzanspruch bestehe. In diesen 13 Fällen sei nämlich der Vertreter des Finanzinteresses der Klägerin eingeschaltet worden und habe gegen die beabsichtigte Auszahlung der jeweiligen Entschädigung keine Einwände erhoben. Schließlich seien die behaupteten Ersatzansprüche, jedenfalls soweit ihnen - wie in 17 der 20 Fälle - Entschädigungszahlungen vor dem 20. Dezember 1994 zugrunde lägen, verjährt. Auf Ansprüche aus Art. 104a Abs. 5 GG sei nämlich die beamtenrechtliche Verjährung, die auch für Ersatz-

ansprüche der Klägerin gegen ihre eigenen Beamten gelte, übertragbar. Dann aber unterliege die Klageforderung der Verjährung nach drei Jahren ab Kenntnis der Klägerin vom Schaden und von den anspruchsbegründenden Umständen, ohne diese Kenntnis nach zehn Jahren.

- 11 Nach Durchführung eines Erörterungstermins haben die Beteiligten auf mündliche Verhandlung verzichtet.
- 12 Dem Senat liegen die zur Sache gehörenden Akten der Beteiligten, die Schadensakten der OFD Kiel sowie die Strafakten des Landgerichts Kiel vor. Auf diese wird wegen der Einzelheiten verwiesen.

II

- 13 Die Klage ist in Höhe von 496 571,54 € nebst 4 v.H. Rechtshängigkeitszinsen begründet, im Übrigen hingegen unbegründet.
- 14 1. Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet; eine verfassungsrechtliche Streitigkeit liegt nicht vor (§ 40 Abs. 1 Satz 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 15 Ob eine Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art ist, richtet sich danach, ob der geltend gemachte Klaganspruch in einem Rechtsverhältnis wurzelt, das entscheidend vom Verfassungsrecht geprägt ist (vgl. Beschluss vom 8. Mai 2002 - BVerwG 3 A 1.01 - BVerwGE 116, 234 <237>). Das ist zwischen dem Bund und einem Land nicht stets der Fall; vielmehr kann ein Rechtsverhältnis zwischen dem Bund und einem Land auch der unterverfassungsrechtlichen (einfachrechtlichen) Ebene des Verwaltungsrechts oder des Zivilrechts zugehören (vgl. Urteil vom 13. August 1999 - BVerwG 2 VR 1.99 - BVerwGE 109, 258 <259 f.>). Maßgebend ist, ob der Klaganspruch in dem verfassungsrechtlichen Grundverhältnis zwischen Bund und Ländern oder aber in einem engeren Rechtsverhältnis wurzelt, das durch Normen des einfachen Rechts geprägt wird (BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 - 2 BvG 1, 2/02 - BVerfGE 109, 1 <6>; Urteil vom 17. Oktober 2006 - 2 BvG 1, 2/04 - <Rn. 99 ff.>, teilweise abgedruckt in DVBl 2007, 47).

- 16 Im vorliegenden Fall berührt sich die Klägerin eines Anspruchs auf Schadensersatz wegen schuldhaft fehlerhafter Verwaltungsführung. Ein derartiger Anspruch wurzelt in dem Rechtsverhältnis, das durch die Pflicht der Länder zur Durchführung der Aufgaben der Verteidigungslastenverwaltung im Auftrag des Bundes begründet ist. Es ist einfachrechtlicher, nämlich verwaltungsrechtlicher Natur; denn es wird nicht nur durch die grundsätzliche Pflicht der Länder zur Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 ff. GG), sondern näherhin durch das Gesetz zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen vom 18. August 1961 (BGBl II S. 1183) und durch das zwischen Bund und Ländern geschlossene Verwaltungsabkommen über die Durchführung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Verteidigungslasten einschließlich der Besatzungslasten vom 23. März 1953 (MinBIFin S. 763) geprägt. Gleichgültig ist demgegenüber, aus welcher Rechtsvorschrift sich der konkrete Klaganspruch herleiten lässt, ob er sich also aus Verwaltungsvorschriften, aus Gesetzesrecht oder aus Richterrecht begründen lässt. Wie das zugrundeliegende Rechtsverhältnis selbst, so wurzeln auch alle diese denkbaren Anspruchsgrundlagen im einfachen Recht. Das gilt namentlich auch, soweit sich die Klägerin auf die sog. Haftungskernrechtsprechung beruft, die das Bundesverwaltungsgericht zu Art. 104a Abs. 5 GG entwickelt hat (Urteile vom 18. Mai 1994 - BVerwG 11 A 1.92 - BVerwGE 96, 45 <48 f.>, vom 2. Februar 1995 - BVerwG 2 A 1.92 - Buchholz 11 Art. 104a GG Nr. 13 und vom 16. Januar 1997 - 4 A 12.94 - BVerwGE 104, 29 <31>). Auch hierbei handelt es sich - ungeachtet ihrer Grundlegung in einer Bestimmung des Grundgesetzes - nicht um eine Anspruchsgrundlage verfassungsrechtlicher Art (missverständlich insoweit BVerfG, Beschluss vom 20. Januar 1999 - 2 BvG 2/95 - BVerfGE 99, 361 <365>), sondern um eine richterrechtliche Ausfüllung der Lücke, welche infolge des Fehlens der in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG vorgesehenen Regelung im einfachen Gesetzesrecht besteht (in diesem Sinne nunmehr BVerfG, Urteil vom 7. Oktober 2003, BVerfGE 109, 1 <7>).
- 17 Aus den bereits erwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Oktober 2003 - BVerfGE 109, 1 - und vom 17. Oktober 2006 ergibt sich nichts anderes. Dort ging es nicht um eine verschuldensabhängige Verwal-

tungshaftung, die dem Grunde nach anerkannt ist, sondern um eine verschuldensunabhängige Haftung für gemeinschaftsrechtliche Anlastungen, die bis zur Einfügung von Art. 104a Abs. 6 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) dem Grunde nach strittig war, und damit um eine Zuordnung von Finanzlasten dem Grunde nach. Dies betraf das verfassungsrechtliche Grundverhältnis zwischen Bund und Ländern (BVerfGE 109, 1 <7>; Urteil vom 17. Oktober 2006 <Rn. 100 f.>; ebenso Vorlagebeschluss des Senats vom 8. Mai 2002 - BVerwG 3 A 1.01 - BVerwGE 116, 234 <237 ff.>). Ist die Verwaltungshaftung dem Grunde nach geklärt, so ist ihre nähere Ausgestaltung Sache der Verwaltungsrechtsprechung (BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 2006 <Rn. 168>).

- 18 2. Das Bundesverwaltungsgericht ist im ersten Rechtszug zuständig. Das ergibt sich aus § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Diese Vorschrift ist zwar einschränkend auszulegen; sie ist ungeachtet ihres Wortlautes nur auf Streitigkeiten anzuwenden, die sich in ihrem Gegenstand einem Vergleich mit den landläufigen Verwaltungsstreitigkeiten entziehen (Urteil vom 30. Juli 1976 - BVerwG 4 A 1.75 - Buchholz 310 § 50 VwGO Nr. 6; stRspr). Diese Voraussetzung ist jedoch erfüllt. Die Streitigkeit bezieht sich der Sache nach auf eine Abgrenzung der beiderseitigen Hoheitsbefugnisse für einen bestimmten Bereich. Derartige Streitigkeiten fallen unter § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO (Urteil vom 18. Mai 1994, a.a.O. <S. 49> m.w.N.).
- 19 3. a) Der Klaganspruch kann allein auf Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG gestützt werden. Hingegen scheiden andere denkbare Anspruchsgrundlagen aus. Mit Recht beruft sich die Klägerin daher weder auf Schadensersatzansprüche aus einem vertraglichen oder gesetzlichen Schuldverhältnis - etwa aus einem verfassungsrechtlichen Auftrags- oder Treueverhältnis - oder aus Delikt - etwa aus Amtshaftung - noch auf Bereicherungsansprüche (Urteile vom 18. Mai 1994, a.a.O. <S. 50>, und vom 2. Februar 1995 - BVerwG 2 A 5.92 - Buchholz 11 Art. 104a GG Nr. 14 <S. 18>).
- 20 Nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG haften der Bund und die Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Auf diese Be-

stimmung kann sich die Klägerin berufen. Zwar hat der Bundesgesetzgeber den Verfassungsauftrag des Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG, durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere zu bestimmen, bislang nicht erfüllt. Damit wird dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG indes die vom Verfassungsgesetzgeber gewollte unmittelbare Wirksamkeit nicht genommen. Die infolge des Fehlens des Ausführungsgesetzes bestehende Lücke ist vielmehr im Wege des Richterrechts zu schließen (vgl. BVerfGE 109, 1 <7>). Dabei muss freilich bedacht werden, dass Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG das dort vorgesehene Ausführungsgesetz an die Zustimmung des Bundesrates bindet und damit der Ausgestaltung in den besonderen Formen föderaler Willensbildung anheimstellt. Das darf nicht überspielt werden. Darum hat sich das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung bislang nur für befugt erachtet, Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG eine unmittelbare Geltung für einen Haftungskern zu entnehmen, hinter dem auch das vorgesehene Ausführungsgesetz nicht zurückbleiben könnte (grundlegend Urteil vom 18. Mai 1994 a.a.O.; stRspr; vgl. Urteile vom 2. Februar 1995 a.a.O., vom 30. November 1995 - BVerwG 7 C 56.93 - BVerwGE 100, 56 <60>, vom 16. Januar 1997 - BVerwG 4 A 12.94 - BVerwGE 104, 29 <32>). Daran ist festzuhalten (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 2006 <Rn. 150>).

- 21 b) Dem Bund steht hiernach ein Schadensersatzanspruch gegen ein Land nicht in allen Fällen zu, in denen er durch eine nicht ordnungsgemäße Verwaltungsführung einen Schaden erleidet. Die Verwaltungsführung muss vielmehr rechtswidrig sein; die Haftung mag zwar durch das ausstehende Ausführungsgesetz weitergehend auch schon an bloß unzumutbares Verhalten geknüpft werden, doch überschreitet dies den Haftungskern. Es spricht auch viel für die Annahme, dass nicht jede Rechtswidrigkeit genügt, dass die Rechtswidrigkeit vielmehr schwerwiegend sein und in der Verletzung von Vorschriften bestehen muss, die gerade der Wahrung der Belange des Bundes zu dienen bestimmt sind (Rechtswidrigkeitszusammenhang).
- 22 Schließlich wird die Haftung des Landes in ihrem Kern nur begründet, wenn den für das Land handelnden Amtswalter ein gesteigerter Vorwurf trifft. Das ist jedenfalls anzunehmen, wenn die Wahrnehmung der Belange des Bundes

- objektiv - zu den Hauptpflichten des handelnden Amtswalters zählt, er also als Erfüllungsgehilfe des Landes erscheint (vgl. BGH, Urteil vom 8. Oktober 1991 - XI ZR 207/90 - NJW 1991, 3208 <3210> m.w.N.), und der Amtswalter - subjektiv - hinsichtlich der Rechtswidrigkeit seines Tuns vorsätzlich handelt; ob auch grobe Fahrlässigkeit genügt (verneinend der 4. Senat im Urteil vom 16. Januar 1997, a.a.O. <S. 34 f.>), hat der Senat bislang offen gelassen (vgl. Beschluss vom 15. Mai 2002, a.a.O. <S. 242>) und kann auch vorliegend offen bleiben (zum Vorstehenden vgl. Urteile vom 15. Mai 1994, vom 30. November 1995 und vom 16. Januar 1997, jeweils a.a.O.).

- 23 Damit geht der Versuch des Beklagten fehl, sich für eine Haftung für Straftaten seiner Bediensteten nach den Regeln des § 831 Abs. 1 Satz 2 BGB zu entlasten. Art. 104a Abs. 5 GG begründet keine bloß deliktische Haftung, vielmehr liegt ein gesetzliches - auf Verfassungsrecht zurückgehendes - Pflichtenverhältnis zugrunde. Zwar wird das Land nicht aufgrund eines speziellen Auftrages des Bundes und damit nicht im Rahmen einer quasi schuldrechtlichen Geschäftsbesorgung für den Bund tätig; vielmehr nimmt das Land auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen „im Auftrag des Bundes“ eine eigene verfassungsrechtliche Kompetenz wahr. Die besondere Pflichtenbindung gegenüber dem Bund ergibt sich dementsprechend nicht aus den Weisungs- und Aufsichtsrechten, die Art. 85 GG dem Bund einräumt, und besteht daher nicht nur, wenn das Land bundesrechtliche Verwaltungsvorschriften missachtet oder Weisungen des Bundes zuwiderhandelt. Sie folgt vielmehr aus dem Umstand, dass der Bund nach Art. 104a Abs. 2 GG die Zweckausgaben aus der Verwaltungsführung des Landes tragen muss. Dem Land obliegt damit die Wahrnehmung der finanziellen Interessen des Bundes. Die Verwaltungshaftung aus Art. 104a Abs. 5 GG knüpft an eine Verletzung dieser besonderen Pflicht des Landes an.
- 24 Deshalb haftet das Land, welches Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführt, gerade für vorsätzlich strafbares Verhalten seiner Bediensteten. Es ist nicht richtig, dass das Land derartigem Verhalten ebenso hilflos gegenüberstehe wie der Bund. Das Land handelt gerade durch seine Bediensteten; es hat diese Bediensteten zumeist selbst ausgebildet, es hat sie jedenfalls selbst aus-

gewählt und eingestellt und mit der konkreten Verwaltungsaufgabe betraut, und es organisiert den Verwaltungsablauf einschließlich der Dienstaufsicht. All dies bietet eine hinlängliche Rechtfertigung dafür, dass das Land auch für strafrechtlich relevante Exzesse einzelner seiner Bediensteten einzustehen hat.

- 25 Die Haftung des Landes auch auf unverschuldet rechtswidriges Verwaltungshandeln auszudehnen, kommt demgegenüber nicht in Betracht. Auch dies kann das ausstehende Ausführungsgesetz zwar vorsehen; es wäre aber nicht verfassungsrechtlich zwingend geboten und überschritte daher den Haftungskern. Hieran ist auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Oktober 2006 - 2 BvG 1, 2/04 - festzuhalten. Dort hat das Bundesverfassungsgericht zwar eine verschuldensunabhängige Verwaltungshaftung von Bund und Ländern im gegenseitigen Verhältnis anerkannt, doch hat es dies auf die Haftung für gemeinschaftsrechtliche Anlastungen beschränkt und mit den Besonderheiten derartiger Anlastungsfälle, nämlich damit begründet, dass auch diese gemeinschaftsrechtlichen Anlastungen verschuldensunabhängig erfolgen (Rn. 148 ff., 155 ff.). Hieraus lässt sich für die Haftung infolge einer fehlerhaften Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder im Auftrage des Bundes nichts gewinnen.
- 26 c) Im vorliegenden Fall oblag dem beklagten Land in der hier fraglichen Zeit (zwischen 1989 und 1995) die Verteidigungslastenverwaltung zur Regulierung von Entschädigungsansprüchen, die auf Art. VIII Abs. 5 des NATO-Truppenstatuts gestützt wurden (vgl. § 8 Abs. 1 NTS-Gesetz). Das Land führte die Verteidigungslastenverwaltung insoweit im Auftrag des Bundes, weshalb der Bund für die hieraus entstehenden Zweckausgaben aufzukommen hatte. Die Erfüllung der in Rede stehenden zwanzig Entschädigungsverlangen des Pferdezüchters R., die auf dieser Grundlage erfolgte, war rechtswidrig, und zwar geschah sie gerade unter Verletzung der finanziellen Interessen des Bundes. Dem Bund ist auch ein Schaden entstanden; dass ihm seine Ausgaben von den Alliierten ersetzt worden wären, ist nicht ersichtlich und wäre auch unerheblich, weil er etwa erhaltene Erstattungen zurückgewähren müsste.

- 27 Vorsätzliches oder grob fahrlässiges Verhalten lässt sich nur dem Landesbediensteten A. vorwerfen, und auch dies nur für Entscheidungen in Entschädigungsfällen zugunsten R.'s, die nach April/Mai 1992 getroffen wurden. Nach den Feststellungen des Strafgerichts, die auf einer erschöpfenden Beweisaufnahme beruhen und eingehend und überzeugend begründet sind und denen sich der Senat daher anschließt, kam es erst in der Folge des Dankschreibens des R. an A. im Anschluss an das Treffen beim Landrat des Kreises B.S. am 12. Februar 1992 allmählich zu einer persönlichen Annäherung zwischen A. und R., die dann im Mai 1992 dazu führte, dass R. dem A. versprach, ihm einen Mercedes zu schenken. Dies begründete einen grundlegenden Wandel in der inneren Einstellung des A. Während er zuvor auf die Richtigkeit der Angaben des R. vertraute, erkannte er nun, dass R. sich die großzügige Entschädigungspraxis der Oberfinanzdirektion in betrügerischer Weise zunutze machte und dass er sich ihn, den zuständigen Referatsleiter, durch das Geschenk gewogen machen wollte. Das Strafgericht hat demzufolge für sämtliche ausgeurteilten Taten, die nach April/Mai 1992 begangen wurden, zumindest bedingten Vorsatz des A., teilweise sogar - wie bei der betrügerischen Rückdatierung des Entschädigungsantrags für „Pablo III“ im Juli 1992 (Fall 9 - Behördenakte B 3064) - direkten Vorsatz angenommen. Nichts anderes gilt für diejenigen Fälle, die von der Staatsanwaltschaft oder vom Landgericht eingestellt wurden. Die Einstellungen sind nicht etwa deshalb erfolgt, weil sich insoweit vorsätzliches Handeln nicht erweisen ließe. Im Gegenteil sind die Strafverfolgungsbehörden übereinstimmend von einem Generalvorsatz ausgegangen, der sämtliche Einzelfälle erfasst. Die Einstellung geschah aus anderen Gründen: teilweise wegen eingetretener Verfolgungsverjährung (nach § 170 Abs. 2 StPO), teilweise nach Opportunität (§§ 154, 154a StPO).
- 28 Demgegenüber fehlte es bis etwa April 1992 am Vorsatz des A. Auch grobe Fahrlässigkeit lässt sich insofern nicht annehmen. Zwar bestand aller Anlass zum Misstrauen: Seit 1978 hatte R. zuerst die Wehrbereichsverwaltung, dann die Oberfinanzdirektion immer wieder mit im Kern gleichartigen Entschädigungsforderungen in großer Zahl überzogen, während vergleichbare Schadensfälle bei anderen Züchtern in Schleswig-Holstein nur selten registriert wurden. Die Forderungen des R. waren aber ganz überwiegend erfüllt worden. Das

stand unter der generellen Vorgabe, vergleichbare Ersatzforderungen für Schäden, die von der Bundeswehr oder von Alliierten verursacht wurden, mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung großzügig zu bearbeiten. Hinzu kommt, dass A. das zuständige Referat in der Oberfinanzdirektion erst im Oktober 1988 übernommen und die Verteidigungslasten erst nach dem Ausscheiden des Referenten G. im Juni 1991 persönlich bearbeitet hat. Sein Eintreten fiel in eine Zeit, in der die bis dahin hauptsächlich in Anspruch genommene Wehrbereichsverwaltung dazu überging, die Forderungen des R. nicht mehr zu befriedigen. Hierzu diene ihr auch die Zuständigkeitsabgrenzung, derzufolge die Wehrbereichsverwaltung nur für Schäden zuständig war, die zweifelsfrei von Angehörigen der Bundeswehr verursacht wurden, während die Regulierung von Beschädigungen durch Alliierte sowie bei ungeklärter Nationalität der Oberfinanzdirektion oblag. Die Wehrbereichsverwaltung bestritt zunehmend, dass die Schäden zweifelsfrei durch Bundeswehruhubschrauber verursacht seien, und damit die eigene Zuständigkeit. Diese Haltung setzte die Wehrbereichsverwaltung in zwei Gesprächen, die am 25. September 1991 und am 21. Januar 1992 stattfanden, gegenüber der Oberfinanzdirektion durch. In den Augen der Oberfinanzdirektion und insbesondere des A. suchte sich die Wehrbereichsverwaltung damit der weiteren Begleichung begründeter Ersatzforderungen zu entziehen, zumal ihm anlässlich eines Besuchs auf dem Gestüt des R. zwischen Weihnachten und Sylvester 1991 von mehreren Zeugen - für ihn glaubhaft - der Überflug eines Bundeswehruhubschraubers kurz vor Weihnachten geschildert worden war. Darum sah A. den R. in dieser Zeit als Opfer der Bundeswehr und das Eintreten der Oberfinanzdirektion für ihn als gerechten Ausgleich an. Diese Einstellung dürfte nicht nur A. persönlich, sondern seine gesamte Dienststelle gehabt haben. Das schließt aber die Annahme grober Fahrlässigkeit - also einer besonders groben Missachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt - für diese Zeit ebenfalls aus. Dem Misstrauen gegenüber der Bundeswehr wurde erst mit dem Schreiben der Luftwaffenverwaltung vom 19. März 1992 die Grundlage entzogen, demzufolge es vor Weihnachten 1991 keine Beteiligung von Heereshubschraubern gegeben habe und R.'s Gestüt das einzige in der Bundesrepublik sei, in dem es seit Jahren zu Tierschäden komme. Auch insofern markiert das Frühjahr 1992 eine Zäsur.

29 Der Haftungskernatbestand des Art. 104a Abs. 5 GG ist mithin auch in subjektiver Hinsicht in folgenden Fällen erfüllt:

Fall 5 (B 3057, Avignon u.a.)	EntschlieÙung vom 10. Juni 1992
Fall 6 (B 3058, Radamis)	EntschlieÙung vom 23. Oktober 1992
Fall 9 (B 3064, Arabella, Pablo)	EntschlieÙung vom 11. Januar 1993
Fall 10 (B 3071, Pikies Girl u.a.)	EntschlieÙungen vom 4. Februar 1993 und vom 7. Juli 1993
Fall 7 (B 3059, Princess u.a.)	EntschlieÙung vom 28. April 1993
Fall 8 (B 3063, Larissa u.a.)	EntschlieÙung vom 12. Mai 1993
Fall 11 (B 3075, Arita, Raphaela)	EntschlieÙung vom 30. Juli 1993
Fall 3 (B 3029, Petja)	EntschlieÙung vom 1. März 1994
Fall 18 (B 3113, Fohlen)	EntschlieÙung vom 28. April 1994
Fall 15 (B 3122, Pia Maria)	EntschlieÙung vom 4. Mai 1994
Fall 12 (B 3100, Pearl u.a.)	EntschlieÙung vom 8. Juni 1994
Fall 13 (B 3118, Gaitano u.a.)	EntschlieÙung vom 1. Januar 1995
Fall 16 (B 3150, Poseidon u.a.)	EntschlieÙung vom 10. Januar 1995
Fall 14 (B 3119, Pikantje u.a.)	EntschlieÙung vom 14. Juni 1995

30 Hinzu kommt der Fall 2 (B 2964 - Ricardo). Hier datiert die EntschlieÙung zwar schon vom 9. Januar 1991 und wurde zudem nicht von A., sondern von G. getroffen. Jedoch erfolgte im Oktober 1992 eine Nachbegutachtung, welche das angeblich dauergeschdigte Pferd in bestem Zustand zeigte. A. unterlieÙ es vorsätzlich, von R. 59 000 DM an zu Unrecht erhaltener Entschädigung zurückzufordern.

31 Demgegenüber scheiden Erstattungsansprüche der Klägerin für folgende Fälle aus:

Fall 19 (M 89/152)	Vereinbarungen vom 27. März 1990 und vom 30. November 1990 (durch G.)
Fall 20 (B 2979, Cerwin)	EntschlieÙung vom 27. Oktober 1991
Fall 17 (B 3035, Gesa)	EntschlieÙung vom 10. Dezember 1991
Fall 1 (B 2985, Pik Perfect)	EntschlieÙung vom 27. Januar 1992
Fall 4 (B 3056, Patricia)	EntschlieÙung vom 4. März 1992

32 In diesen Fällen lässt sich der Klaganspruch auch nicht mit der Erwägung begründen, A. habe es nach Mai 1992 - nunmehr vorsätzlich - unterlassen, die bereits zuvor gewährten Entschädigungen zurückzufordern. Anders als im Fall 2 bestand kein Anlass, diese erledigten Fälle wieder aufzugreifen.

- 33 d) Die Klägerin muss sich im Rahmen der haftungsbegründenden Kausalität kein Mitverschulden anspruchsmindernd entgegenhalten lassen (vgl. § 254 Abs. 1 BGB). Der Beklagte leitet diesen Einwand daraus her, dass in den Fällen, in denen Entschädigungen ab 30 000 DM oder Abschlagszahlungen ab 60 000 DM gewährt werden sollten, der Vertreter des Finanzinteresses des Bundes einzuschalten war und auch regelmäßig eingeschaltet wurde, die Betrügereien aber nicht bemerkte und der beabsichtigten Zahlung - abgesehen von gelegentlichen Randkorrekturen - durchweg zustimmte. Dies kann nicht zu einer Anspruchsminde rung führen.
- 34 Dem Vertreter des Finanzinteresses kann insoweit allenfalls leichte Fahrlässigkeit angelastet werden. Er hatte im Regelfall von dem von der Verteidigungs lastenverwaltung festgestellten Sachverhalt auszugehen und vornehmlich zu prüfen, ob die Entschädigung methodisch zutreffend ermittelt wurde; bestand insofern kein Anlass zur Beanstandung, so sollte sich seine Beteiligung auf eine Mitprüfung allgemeiner Art beschränken (Ziff. 3.a der Dienstanweisung des Bundesministers der Finanzen zur Zusammenarbeit des Vertreters des Finanzinteresses mit der Verteidigungslastenverwaltung bei der Abgeltung von Truppen-/Stationierungsschäden vom 13. April 1988 - VV 38 41 Nr. 1 -). Dem Beklagten ist einzuräumen, dass diese Pflicht nur unzulänglich erfüllt wurde. Der Vertreter des Finanzinteresses hätte die ihm vorgelegten Schadensakten - angesichts der Häufung der Schadensfälle des R. und angesichts einer deswegen 1990 durchgeführten Vorprüfung der Verteidigungslasten des Jahres 1987 - kritischer prüfen müssen; ihm wäre dann möglicherweise aufgefallen, dass Zeugenaussagen zur haftungsbegründenden Kausalität unzureichend waren oder mitunter gänzlich fehlten. Den Vorwurf grober Fahrlässigkeit begründet dies indes nicht. Vor allem hat er die beabsichtigten Entschädigungszahlungen nicht unbesehen „durchgewinkt“, sondern im Einzelnen geprüft, wie gelegentliche Korrekturen belegen. Der Vertreter des Finanzinteresses hat sich täuschen lassen, ebenso wie andere mit den Entschädigungsforderungen des R. befasste Mitarbeiter der Wehrbereichsverwaltung I und der Oberfinanzdirektion Kiel; dies hebt das Strafurteil wiederholt hervor. Ihm kann deswegen allenfalls der Vorwurf leichter Fahrlässigkeit gemacht werden.

- 35 Bloß leicht fahrlässiges Verhalten der Mitarbeiter des Bundes fällt indes gegenüber dem vorsätzlichen Verhalten des Bediensteten des aus Art. 104a Abs. 5 GG in Anspruch genommenen Landes nicht ins Gewicht. Das hat das Bundesverwaltungsgericht bereits entschieden (Urteil vom 2. Februar 1995 - BVerwG 2 A 5.92 - Buchholz 11 Art. 104a GG Nr. 14 <S. 21> = NVwZ 1995, 991 <993>). Hieran ist festzuhalten. Der Beklagte möchte dies zwar auf Fälle eingeschränkt wissen, in denen der vorsätzlich handelnde Bedienstete Organ des Landes war, während A. hier lediglich Erfüllungsgehilfe gewesen sei. Diese Differenzierung ist jedoch verfehlt. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, auf die der Beklagte sich beruft (etwa BGH, Urteil vom 8. Juli 1986 - VI ZR 47/85 - BGHZ 98, 148), betrifft deliktische Ansprüche (§§ 831, 31 BGB), nicht Ansprüche aus einem vertraglichen oder gesetzlichen Schuldverhältnis oder einer vergleichbaren Pflichtenstellung, wie sie Art. 104a Abs. 5 GG zugrunde liegt.
- 36 4. a) Der Anspruch der Klägerin geht auf Ersatz ihres Schadens in Geld, nicht lediglich auf Abtretung möglicher Ersatz- oder Regressansprüche, die dem Beklagten - namentlich gegen A. - zustehen. Ob die Klägerin Abtretung solcher Ersatz- oder Regressansprüche verlangen dürfte und ob sich ihr Ersatzanspruch dann um den Wert des abgetretenen Ersatz- oder Regressanspruchs mindert (vgl. § 285 BGB), stehe dahin. Die Klägerin hat diesen Weg nicht beschritten, und der Beklagte kann sie dazu nicht zwingen (Prokisch in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2003, Rn. 345 zu Art. 104a GG; Hellermann in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Rn. 209 zu Art. 104a GG).
- 37 b) Der Anspruch der Klägerin ist auch nicht davon abhängig, dass sie zuvor mögliche andere Schuldner in Anspruch zu nehmen versucht. Der Beklagte verweist insofern auf weitere Ersatzansprüche nicht nur gegen den vermögenslosen R., sondern auch gegen mehrere zu dessen Gunsten falsch gutachtende Sachverständige und falsch bekundende Zeugen. Er meint, diese Ersatzansprüche hätten von vornherein der Klägerin zugestanden. Das ist zweifelhaft, da R. seine Pflichten aus einem Verwaltungsrechtsverhältnis, die Sachverständigen ihre Pflichten aus dem Gutachtenauftrag und die diversen Zeugen ihre

Aussagepflichten verletzt haben, die sämtlich gegenüber dem beklagten Land bestanden. Doch mag dies dahinstehen. Es spricht vieles dafür, dass die hier nach möglichen Ansprüche des Beklagten aufgrund der Überführung der Verteidigungslastenverwaltung in bundeseigene Verwaltung zum 1. Januar 2003 auf die Klägerin übergegangen sind. Das vermag den Beklagten indes nicht zu entlasten. Er haftet nicht nur subsidiär; eine „Einrede der Vorausklage“ steht ihm nicht zu. Der Klägerin steht vielmehr frei, welchen von mehreren Verpflichteten sie in Anspruch nimmt. Selbstverständlich würde sich im Falle einer erfolgreichen Inanspruchnahme weiterer Schuldner ihr Ersatzanspruch entsprechend vermindern; doch kann der Beklagte sie nicht dazu zwingen, ihn selbst erst zuletzt heranzuziehen.

- 38 Für seine abweichende Auffassung kann sich der Beklagte auf § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB schon deshalb nicht berufen, weil hier nicht lediglich fahrlässiges, sondern vorsätzliches Handeln seines ehemaligen Beamten A. in Rede steht. Die Übertragung des Rechtsgedankens dieser Vorschrift in den Zusammenhang des Art. 104a Abs. 5 GG ist aber auch unabhängig hiervon verfehlt. Zum einen betrifft er das Innenverhältnis des beklagten Landes zu seinen Beamten, nicht das Außenverhältnis zwischen Bund und Land. Zum anderen dient § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB dem Schutz des handelnden Amtsträgers. Eines solchen Schutzes bedarf das beklagte Land jedoch nicht.
- 39 Ohne Erfolg verweist der Beklagte ferner darauf, dass nach Art. 104a Abs. 5 GG - ohne das dort vorgesehene Ausführungsgesetz - ein Ersatzanspruch des Bundes nur für den verfassungsrechtlich unerlässlichen Haftungskern besteht. Das bedeutet nämlich nicht, dass der Ersatzanspruch allen denkbaren Einschränkungen und Einwendungen zu unterwerfen wäre, die der Gesetzgeber im Ausführungsgesetz vielleicht vorsehen dürfte, ohne damit das verfassungsrechtliche Minimum zu unterschreiten. Vielmehr ist zu beachten, dass der Haftungskernanspruch ungeachtet des Fehlens des in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG vorgesehenen Ausführungsgesetzes durch die Rechtsprechung anerkannt worden ist. Durch derartiges Richterrecht kann zwar der Ersatzanspruch nach seinem Tatbestand nur im Rahmen des verfassungsrechtlich Unerlässlichen ausgestaltet werden. Dagegen hat sich das Richterrecht hinsichtlich der Durch-

setzung dieses Ersatzanspruchs an den allgemeinen Regeln zu orientieren; außergewöhnliche Erschwernisse dürfte nur der Gesetzgeber vorsehen.

- 40 c) Allerdings muss die Klägerin bei Inanspruchnahme des Beklagten ihre eigenen Ersatzansprüche gegen Dritte an diesen abtreten. Das gebietet der Gedanke der Vorteilsausgleichung (vgl. § 255 BGB). Dem ist dadurch Rechnung zu tragen, dass eine Verurteilung nur Zug-um-Zug erfolgt (vgl. § 322 BGB).
- 41 Schon zuvor muss die Klägerin alles unterlassen, was eine Realisierung dieser Ersatzansprüche erschweren oder gar vereiteln könnte. Namentlich darf sie die Ersatzansprüche, solange sie ihr zustehen, nicht verjähren lassen; notfalls muss sie selbst Klage erheben. Das ergibt sich aus dem Gebot länderfreundlichen Verhaltens im gegliederten Bundesstaat, auf den der Beklagte insofern mit Recht hinweist, sowie aus dem allgemeinen Rechtsgedanken, der auch der Schadensminderungspflicht zugrunde liegt (§ 254 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 BGB). Diese Erwägungen führen indes im vorliegenden Fall nicht zu einer Verminderung des Klaganspruchs. Dabei mag dahinstehen, ob die verschiedenen denkbaren Ersatzansprüche gegen Dritte zwischenzeitlich verjährt sind. Der Beklagte kann der Klägerin jedenfalls keine Pflichtverletzung vorhalten. Die Klägerin war von Anfang an bereit, etwa ihr zustehende Ersatzansprüche dem Beklagten zurückzutreten oder ihn zur Geltendmachung zu ermächtigen. Damit hat sie alles getan, was von ihr in diesem Zusammenhang verlangt werden kann. Dies gilt umso mehr, als sie außerstande war, die Ersatzansprüche selbst zu verfolgen und nötigenfalls einzuklagen. Hierzu fehlten ihr die nötigen Informationen; namentlich waren ihr die einschlägigen Akten nicht zugänglich.
- 42 5. Die Klagforderung ist nicht verjährt.
- 43 a) In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass das Rechtsinstitut der Verjährung auch im öffentlichen Recht jedenfalls auf vermögensrechtliche Ansprüche Anwendung findet (vgl. Urteile vom 15. Dezember 1967 - BVerwG 6 C 98.65 - BVerwGE 28, 336 <338>; vom 18. April 1986 - BVerwG 8 A 1.83 - Buchholz 454.4 § 19 II. WoBauG Nr. 1 <S. 7>; vom 4. Oktober 1994 - BVerwG 1 C 41.92 - BVerwGE 97, 1 <6>). Das Rechtsinstitut

der Verjährung dient der Rechtssicherheit und dem Rechtsfrieden, indem es Ansprüche, die über geraume Zeit hinweg nicht geltend gemacht wurden, dem Streit entzieht. Dieses Anliegen besteht im Privatrecht wie im öffentlichen Recht gleichermaßen (Urteil vom 15. Mai 1984 - BVerwG 3 C 86.82 - BVerwGE 69, 227 <232 f.>; Urteil vom 4. Oktober 1994 a.a.O.). Das gilt selbst dann, wenn Gläubiger und Schuldner juristische Personen des öffentlichen Rechts sind (Urteile vom 15. Dezember 1967 und vom 18. April 1986 a.a.O.). Zwar wiegt das Schuldnerinteresse daran, Belege nicht unbefristet aufbewahren zu müssen, um einer Beweisnot zu begegnen, bei Behörden geringer; demgegenüber muss aber das Interesse eines öffentlichen Schuldners an einer planbaren und möglichst zeitnahen Belastung seines öffentlichen Haushalts berücksichtigt werden (vgl. Urteil vom 15. Dezember 1967 a.a.O. <339> für laufende Leistungspflichten).

- 44 Das Vorstehende gilt auch für den Ersatzanspruch aus Art. 104a Abs. 5 GG (ebenso Seelmaecker, Die Verwaltungshaftung nach Art. 104a Abs. 5 GG, 1998, S. 112 f.). Wie gezeigt, ist er nicht verfassungsrechtlicher, sondern verwaltungsrechtlicher Natur (vgl. oben 1.) und zudem vermögensrechtlicher Art. Dementsprechend hat der Entwurf für ein Ausführungsgesetz vom 5. Juni 1973 eine Verjährung vorgesehen (abgedruckt bei Seelmaecker, a.a.O. S. 165). Ebenso wenig kann eingewendet werden, dass dieser Entwurf nicht Gesetz geworden sei. Da das in Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG vorgesehene Ausführungsgesetz bislang insgesamt fehlt, muss die jedenfalls in Ansehung des Haftungskerns bestehende einfachgesetzliche Lücke insgesamt durch Richterrecht geschlossen werden. Dies gilt nicht nur in Ansehung des Haftungstatbestandes, sondern auch in Ansehung weiterer notwendiger Anspruchsmodalitäten wie der Verjährung.
- 45 b) Nach welchen Regeln sich die Verjährung richtet, ist im Wege der Analogie zu entscheiden. Dabei ist nach dem Gesamtzusammenhang der für den jeweiligen Anspruch maßgebenden Rechtsvorschriften und der Interessenlage zu beurteilen, welche Verjährungsregelung als die „sachnächste“ analog heranzuziehen ist (Urteile vom 18. April 1986 - BVerwG 8 A 1.83 - Buchholz 454.4 § 19

II. WoBauG Nr. 1 <S. 9> und vom 4. Oktober 1994 - BVerwG 1 C 41.92 - BVerwGE 97, 1 <7>).

- 46 Derartige Erwägungen erübrigen sich nicht etwa deshalb, weil unmittelbar auf die Vorschriften des Beamtenrechts zurückgegriffen werden könnte, nach denen die Ansprüche des Dienstherrn gegen seinen Beamten wegen vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der ihm obliegenden Pflichten in drei Jahren von dem Zeitpunkt an verjähren, zu dem der Dienstherr von dem Schaden und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in zehn Jahren von der Begehung der Handlung an (§ 46 Abs. 2 Satz 1 BRRG, § 78 Abs. 2 Satz 1 BBG, § 94 Abs. 2 Satz 1 LBG Schl.-H.). Der Beklagte befürwortet den unmittelbaren Rückgriff auf diese Vorschriften, weil seine Haftung beschränkt sein müsse auf dasjenige, was er von dem schadenverursachenden Beamten im Regresswege wiedererlangen könne; zudem könne der Ersatzanspruch der Klägerin gegen das Land nicht weiter reichen als ein denkbarer Regressanspruch der Klägerin gegen ihre eigenen Beamten. Beidem kann nicht gefolgt werden.
- 47 Welche Rechte dem beklagten Land infolge von Pflichtverletzungen seiner Bediensteten im Innenverhältnis zu diesen Bediensteten zustehen, ist für das Außenverhältnis zwischen den Beteiligten unerheblich. Der Ersatzanspruch des Bundes ist daher nicht auf dasjenige beschränkt, was das Land von seinen Bediensteten ersetzt verlangen kann. Es wurde bereits ausgeführt, dass das Land dem Bund gegenüber nicht nur auf Abtretung seiner internen Regressansprüche gegen seine Bediensteten haftet. Nichts anderes gilt in Ansehung der Verjährung. Das Land kann weder das Risiko der Uneinbringlichkeit noch dasjenige der Verjährung seiner internen Regressansprüche auf den Bund abwälzen. Das wäre auch unbillig, da es das Land selbst in der Hand hat, den Eintritt der Verjährung seiner Regressansprüche zu verhindern, indem es seinen Beamten rechtzeitig in Anspruch nimmt.
- 48 Eine Übertragung der beamtenrechtlichen Verjährung auf den Ersatzanspruch aus Art. 104a Abs. 5 GG lässt sich aber auch nicht damit begründen, dass auch Schadensersatzansprüche der Klägerin gegen ihre eigenen Beamten die-

ser Verjährung unterliegen. Der Beklagte meint, die Klägerin dürfe infolge der Übertragung der Verteidigungslastenverwaltung auf die Länder nicht besser stehen, als wenn sie diese Aufgabe - wie tatsächlich seit dem 1. Januar 2003 - in bundeseigener Verwaltung selbst wahrnähme. Hierbei unterstellt er, dass ein Bundesbeamter dann vergleichbare Straftaten begangen hätte wie A. Dem liegt die Ansicht zugrunde, dass jeder Dienstherr gleichermaßen dem Risiko von Straftaten seiner Beamten ausgesetzt ist; darum darf es in seiner Sichtweise keine Rolle spielen, ob ein Land oder der Bund „Opfer“ solcher Straftaten ist. Das ist verfehlt. „Opfer“ von Straftaten seiner Beamten zu werden, ist kein „allgemeines Lebensrisiko“ eines jeden Dienstherrn. Straftaten im Rahmen der Amtsführung wie diejenigen des A. sind vielmehr außergewöhnliche Ereignisse, denen der Beklagte als der Dienstherr des A. näher steht als jeder andere Verwaltungsträger. Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass jeder Dienstherr seine Beamten selbst auswählt und einstellt, mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut und in seinen Verwaltungsablauf einschließlich der Dienstaufsicht einbindet und dass dies die Rechtfertigung dafür bietet, dass das Land auch für hierbei verübte Straftaten einzelner seiner Bediensteter einzustehen hat. Leiten sich hieraus Ansprüche anderer Verwaltungsträger gegen den Dienstherrn her, so kann er sich dem nicht mit dem Hinweis entziehen, dass dessen Beamte möglicherweise ebenfalls straffällig werden könnten. Damit ist aber auch einer Beschränkung dieser Ansprüche auf den Umfang und die Modalitäten denkbarer eigener Schadensersatzansprüche des anderen Verwaltungsträgers gegen seine Beamten der Boden entzogen.

- 49 c) aa) Die hiernach gebotene Analogie hat davon auszugehen, dass der in Rede stehende Anspruch der Sache nach ein Schadensersatzanspruch wegen der Verletzung der Pflicht zu ordnungsgemäßer Verwaltungsführung ist. Er steht damit Schadensersatzansprüchen aus der Verletzung besonderer Pflichten nahe, etwa den bereits erwähnten beamtenrechtlichen Schadensersatzansprüchen oder dem Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB, ungeachtet seiner deliktsrechtlichen Ausgestaltung. Für derartige Ansprüche sieht das Gesetz seit geraumer Zeit eine doppelte Verjährungsfrist vor, nämlich eine relative Frist, deren Lauf die Kenntnis des Schadensersatzgläubigers von den anspruchsbegründenden Umständen voraussetzt, und eine absolute Frist, die ohne Rück-

sicht auf diese Kenntnis läuft (vgl. § 852 Abs. 1 BGB a.F., § 46 Abs. 2 BRRG). Das erscheint auch für den Ersatzanspruch nach Art. 104a Abs. 5 GG als sachgerecht; auch hier besteht ein begründetes Interesse an Rechtsfrieden, wenn der Gläubiger einen Anspruch einige Jahre nicht geltend macht, obwohl er die anspruchsbegründenden Umstände kennt, jedenfalls aber endgültig nach einer äußersten Frist. Im Übrigen hat der Gedanke der doppelten Verjährungsfrist mit der Schuldrechtsreform Einzug ins allgemeine Schuldrecht gefunden (§§ 195, 199 BGB) und gilt auch in anderen Fällen, so etwa bei bestimmten polizeirechtlichen Aufopferungsansprüchen (§ 54 BPolG).

- 50 bb) Die erwähnten gesetzlichen Vorschriften bestimmen die relative Verjährungsfrist durchgängig auf drei Jahre; diese Frist beginnt jedenfalls in dem Zeitpunkt, in dem der Geschädigte Kenntnis von den anspruchsbegründenden Umständen erlangt hat (§ 852 Abs. 1 BGB a.F.; § 46 Abs. 2 Satz 1 BRRG; § 199 BGB n.F.). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass einem Gläubiger, der die anspruchsbegründenden Umstände kennt, zuzumuten ist, seinen Anspruch binnen drei Jahren geltend zu machen, andernfalls der Schuldner darauf vertrauen darf, der Anspruch werde auch weiterhin nicht erhoben. Diese Annahme ist auch im Verhältnis zwischen Bund und Land gerechtfertigt. Die verschiedentlich aus dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens hergeleitete Pflicht, möglichst eine Verständigung zu suchen, zwingt nicht zur Annahme einer längeren Frist; die als Schuldner in Anspruch genommene Körperschaft kann die fristwahrende Klage durch einen befristeten Einredevorbehalt aufschieben.
- 51 Keiner Entscheidung bedarf, ob auch für den Ersatzanspruch nach Art. 104a Abs. 5 GG anzunehmen ist, dass die relative Verjährungsfrist schon bei grob fahrlässiger Unkenntnis des Gläubigers von den anspruchsbegründenden Umständen zu laufen beginnt oder ob die dahingehende Bestimmung des § 199 Abs. 1 Nr. 2 BGB n.F. Ausdruck einer spezifisch zivilrechtlichen Wertung ist, die der Übertragung ins öffentliche Recht nicht zugänglich ist. Ebenso kann offen bleiben, ob der Beginn der relativen Frist bis zum Schluss des Jahres der Kenntniserlangung gehemmt ist (§ 199 Abs. 1 BGB n.F.).

- 52 cc) Es spricht viel für die Annahme, dass die Haftungsansprüche nach Art. 104a Abs. 5 GG ohne Kenntnis der geschädigten Körperschaft von den anspruchsbegründenden Umständen in dreißig Jahren von der Pflichtverletzung an verjähren. Diese Frist entsprach bis zum 31. Dezember 2001 der regelmäßigen Verjährungsfrist (§ 195 BGB a.F.). Bei Schadensersatzansprüchen bezeichnete sie die äußerste Verjährungsfrist unabhängig von der Kenntnis des Gläubigers (§ 852 Abs. 1 BGB a.F.). Das gilt auch nach der Schuldrechtsreform für Schadensersatzansprüche, die auf der Verletzung des Lebens, des Körpers, der Gesundheit oder der Freiheit beruhen (§ 199 Abs. 2 BGB n.F.), sowie bei solchen Schadensersatzansprüchen, bei denen die schädigende Handlung erst nach mehr als zwanzig Jahren zu einem Schaden führt (§ 199 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BGB).
- 53 Demgegenüber begegnet die Annahme einer kürzeren - zehnjährigen - absoluten Verjährungsfrist Bedenken. Allerdings hat die Schuldrechtsreform die absolute Verjährungsfrist bei Schadensersatzansprüchen - einschließlich Amtshaftungsansprüchen - für den Regelfall auf zehn Jahre verkürzt (§ 199 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BGB n.F.). Es ist aber zweifelhaft, ob sich dies auf den Anspruch nach Art. 104a Abs. 5 GG ohne weiteres übertragen lässt. Eine generelle Übertragbarkeit der neuen Verjährungsbestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs auf öffentlich-rechtliche Vorschriften begegnet schon deshalb Bedenken, weil der Gesetzgeber selbst eine dahingehende Vorschrift, die der Diskussionsentwurf von 2000 noch vorgesehen hatte, nicht übernommen hat (Dötsch, DÖV 2004, 277 <278> m.w.N.). Das schließt eine entsprechende Anwendung für bestimmte Fälle nicht aus, setzt jedoch eine vergleichende Bewertung der jeweiligen Interessenlage voraus (Urteil vom 15. Dezember 1967 a.a.O. <338>; Beschluss vom 12. August 1982 - BVerwG 2 B 129.81 - DÖD 1983, 181; stRspr). Eine solche Bewertung spricht eher gegen als für die Annahme einer nur zehnjährigen absoluten Frist:
- 54 Die Verkürzung der absoluten Verjährungsfrist im Schuldrecht dient dem Schuldnerschutz; der Schuldner soll Beweismittel nicht unzumutbar lange vorsorglich aufbewahren müssen. Auf der anderen Seite sah der Gesetzgeber die Interessen des Gläubigers auch bei einer zehnjährigen äußersten Frist noch als

gewahrt an; ihm bleibe jedenfalls ausreichend Zeit, um Ansprüche wirksam und rechtzeitig geltend machen zu können (BTDrucks. 14/6040, S. 91, 100). Dabei ließ sich der Gesetzgeber von der Vorstellung leiten, dass ein Anspruchsverlust wegen Überschreitens der absoluten Frist die Ausnahme bleiben müsse; die absolute Frist müsse so lang bemessen sein, dass die Gefahr, dass Ansprüche verjähren, bevor der Gläubiger von ihnen Kenntnis erlangt, auf ein hinnehmbares Maß reduziert ist (vgl. BTDrucks. 14/6040 S. 108 <zu § 199 Abs. 2 BGBE>).

- 55 Eine Würdigung der entsprechenden Interessenlage in dem Verhältnis zwischen Land und Bund gemäß Art. 104a Abs. 5 GG spricht dafür, dass eine zehnjährige Frist unangemessen kurz wäre. Die Interessen des Schuldners besitzen deutlich geringeres Gewicht. Zwar besteht auch bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ein Interesse daran, Beweismittel nicht unbegrenzt aufbewahren zu müssen; eine Aktenverwahrung von dreißig Jahren ist jedoch durchaus möglich und zumutbar. Auf der anderen Seite wäre das Interesse des Gläubigers bei einer nur zehnjährigen absoluten Frist im Rechtsverkehr zwischen Verwaltungsträgern nicht hinlänglich gewahrt; es bestünde die Gefahr, dass ein Anspruchsverlust, bevor der Gläubiger auch nur Kenntnis vom Schaden oder von den anspruchsbegründenden Umständen erlangt, zum Regelfall wird. Hierzu muss berücksichtigt werden, dass ein Verwaltungsträger diese Kenntnis im Regelfall nur besitzt oder sich verschaffen kann, wenn seine Behörden über die einschlägigen Akten verfügen. So liegt es aber in dem Verhältnis zwischen Bund und Land, welches Art. 104a Abs. 5 GG vor Augen hat, gerade nicht. Beruht ein Ersatzanspruch des Bundes gegen ein Land auf pflichtwidriger Verwaltungsführung des Landes, so befinden sich die einschlägigen Akten im Besitz des Landes. Der Bund ist auf die Information durch das Land nicht nur für die einzelnen anspruchsbegründenden Umstände, sondern häufig schon für die Erkenntnis angewiesen, dass er überhaupt geschädigt wurde. Hinzu kommt, dass der Ersatzanspruch - als Haftungskernanspruch - vielfach nur bei Vorsatz und damit in Fällen in Betracht kommt, in denen - wie hier - ein Strafverfahren durchzuführen sein wird. Dem kommt regelmäßig der Vorrang zu. Während seiner Dauer aber sind die einschlägigen Akten in der Regel weder den allgemeinen Verwaltungsbehörden des Landes noch gar dem

Bund verfügbar. Bei alledem würde der Ersatzanspruch des Bundes bei einer absoluten Verjährung nach zehn Jahren in einer nennenswerten Zahl von Fällen nicht realisiert werden können.

- 56 Die Frage bedarf im vorliegenden Fall indessen keiner abschließenden Entscheidung. Eine Analogie zu § 199 Abs. 3 BGB in der Neufassung des Schuldrechtsmodernisierungsgesetzes vom 26. November 2001 müsste auch die hierzu erlassene Übergangsregelung berücksichtigen. Da die Neuregelung eine Verkürzung der vorherigen dreißigjährigen Frist bedeutet (§ 195 BGB a.F.), könnte die kürzere Frist - einschließlich der zehnjährigen äußersten Frist - nach Art. 229 § 6 Abs. 4 Satz 1 EGBGB ohnehin erst vom 1. Januar 2002 an berechnet werden.
- 57 d) Bei Anlegung dieser Maßstäbe sind die hier geltend gemachten Ersatzansprüche nicht verjährt. Dass bei Klageerhebung seit den schädigenden Handlungen des A. noch keine dreißig Jahre und seit dem 1. Januar 2002 noch keine zehn Jahre vergangen waren, liegt auf der Hand. Es waren aber auch seit dem Zeitpunkt, zu dem die Klägerin Kenntnis von den anspruchsbegründenden Umständen erhielt, noch keine drei Jahre vergangen, unabhängig davon, ob die dreijährige Frist unmittelbar mit der Kenntniserlangung oder erst mit dem Jahresschluss zu laufen begonnen hat (vgl. § 199 Abs. 1 BGB).
- 58 Allerdings hat die Klägerin erste Kenntnis von den Unregelmäßigkeiten und von der Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen gegen R. und A. offenbar schon im Februar 1998 erhalten (vgl. das Schreiben der OFD Rostock vom 24. Januar 2002). Hierdurch wurde die Verjährungsfrist jedoch noch nicht in Lauf gesetzt. Die Klägerin besaß nämlich noch keine Kenntnis von sämtlichen anspruchsbegründenden Umständen. Zwar dürfte 1998 klar gewesen sein, dass sich R. durch Betrug zum Nachteil des Bundes bereichert hatte. Unklar war jedoch noch, ob dem Beamten des Beklagten A. ebenfalls eine schuldhaft Verletzung seiner Dienstpflichten anzulasten war. Hierzu musste der Ausgang des Strafverfahrens abgewartet werden. Erst am 23. Januar 2004 wurde auch A. verurteilt; damit stand - vorbehaltlich des Eintritts der Rechtskraft des Strafurteils - fest, dass A. sich der Untreue und der Beihilfe zum Betrug des R. schuldig ge-

macht hatte. Erst durch die Kenntnis der Klägerin von diesem Strafurteil wurde die dreijährige Verjährungsfrist in Lauf gesetzt, die bei Erhebung der vorliegenden Klage am 29. März 2005 noch nicht verstrichen war.

59 Damit kann offen bleiben, welchen Einfluss es auf den Lauf der Verjährungsfrist hat, dass die Klägerin dem Beklagten - während des laufenden Strafverfahrens - zunächst Zeit gegeben hat, den entstandenen Schaden durch Rückforderungen oder Ersatzverlangen gegenüber R. und A. auszugleichen oder doch zu vermindern.

60 6. Nach dem Vorstehenden ist die Klage hinsichtlich der Hauptforderung in Höhe von 496 571,54 € begründet:

Fall 2 (B 2964, Ricardo)	59 000,00 DM
Fall 3 (B 3029, Petja)	44 000,00 DM
Fall 5 (B 3057, Avignon u.a.)	47 022,08 DM
Fall 6 (B 3058, Radamis)	61 764,15 DM
Fall 7 (B 3059, Princess u.a.)	11 015,74 DM
Fall 8 (B 3063, Larissa u.a.)	31 501,28 DM
Fall 9 (B 3064, Arabella, Pablo)	29 717,35 DM
Fall 10 (B 3071, Pikies Girl u.a.)	92 268,67 DM
Fall 11 (B 3075, Arita, Raphaela)	52 645,62 DM
Fall 12 (B 3100, Pearl u.a.)	113 460,32 DM
Fall 13 (B 3118, Gaitano u.a.)	150 746,20 DM
Fall 14 (B 3119, Pikantje u.a.)	142 630,58 DM
Fall 15 (B 3122, Pia Maria)	14 206,48 DM
Fall 16 (B 3150, Poseidon u.a.)	119 382,55 DM
Fall 18 (B 3113, Fohlen)	1 848,51 DM

Summe 971 209,53 DM = 496 571,54 €

61 Hinzu kommen Prozesszinsen in Höhe von 4 v.H. seit dem 29. März 2005. Das ergibt sich aus §§ 291, 288 BGB in der bis zum 30. April 2000 geltenden Fassung; denn die Forderungen der Klägerin sind sämtlich vor diesem Zeitpunkt entstanden und fällig geworden (Art. 229 § 1 Abs. 1 Satz 3 EGBGB).

62 Verzugszinsen kann die Klägerin demgegenüber nicht beanspruchen. § 288 BGB ist auf den Ersatzanspruch nach Art. 104a Abs. 5 GG nicht anwendbar; und es gibt keinen allgemeinen Grundsatz, der zur Zahlung von Verzugszinsen

verpflichtet (stRspr; vgl. Urteile vom 15. März 1989 - BVerwG 7 C 42.87 - BVerwGE 81, 312 <317> und vom 18. Mai 1994 - BVerwG 11 A 1.92 - BVerwGE 96, 45 <59>; vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Oktober 2006 <Rn. 107>).

- 63 7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Sie lässt die Zinsforderung außer Betracht und wertet den Zug-um-Zug-Vorbehalt gering, da sich die Klägerin hiergegen zu keinem Zeitpunkt gewehrt, sondern im Gegenteil die begehrte Abtretung eigener Regressansprüche schon vorprozessual angeboten hat.

Kley

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf 660 149,90 € festgesetzt.

Kley

Liebler

Prof. Dr. Rennert

