

BVerwGE 96, 45 (1994) - Haftung für ordnungsgemäße Verwaltung (Art. 104a Abs. 5 GG), Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Verfassungsrechtsweg

7

Nimmt der Bund nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG ein Land auf Ersatz der Mehrkosten in Anspruch, die durch die Veruntreuung von Förderungsmitteln im Rahmen des Vollzuges des Bundesausbildungsförderungsgesetzes entstanden sind, so liegt darin eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.

Die Haftungsregelung des Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG ist in [46] ihrem Kernbereich eine schon vor Erlass eines Ausführungsgesetzes unmittelbar anwendbare Anspruchsgrundlage. Ein unmittelbarer Haftungsanspruch besteht danach – von anderen Voraussetzungen abgesehen – zwar nicht bei jeder nicht ordnungsmäßigen Verwaltungsmaßnahme, jedenfalls aber bei solchen schwerwiegenden Pflichtverletzungen, die vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen worden sind. In einem solchen Fall richtet sich der Anspruch auf den Ersatz der Mehrkosten.

GG Art. 34, 85 Abs. 1, 104 a Abs. 5; BAföG §§ 39 Abs. 1, 40 Abs. 1, 56 Abs. 1; VwGO §§ 40 Abs. 1, 50

11. Senat, Urteil vom 18.05.1994

11 A 1/92

Die Bundesrepublik Deutschland als Klägerin begehrt von dem beklagten Land die Zahlung von ca. 194 000 DM wegen des Fehlverhaltens einer bei einem baden-württembergischen Landkreis angestellten Bediensteten in Ausbildungsförderungsangelegenheiten.

Beim Landratsamt war bis Anfang 1982 als Leiterin des Amtes für Ausbildungsförderung eine Verwaltungsangestellte tätig. Nach den Feststellungen des Landgerichts U. in seinem Strafurteil vom 28. Juli 1982 veruntreute diese zwischen Januar 1973 und Februar 1982 Förderungsmittel in Höhe von insgesamt 310 212 DM, indem sie in insgesamt 61 Fällen auf von ihr gefertigte, fiktive Anträge Überweisungen an sich selbst veranlaßte. Nachdem die Manipulationen während einer krankheitsbedingten Abwesenheit der Angestellten zufällig entdeckt worden waren, wurde die fristlose Kündigung des Arbeitsverhältnisses ausgesprochen. Durch das genannte Strafurteil wurde die Angestellte zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren verurteilt. Nach den Feststellungen des Landgerichts waren die Veruntreuungen wegen der Organisation des Amtes unschwer möglich; die Angeklagte sei mit der Art und Weise der jährlich stattfindenden Kontrollen durch das Rechnungsprüfungsamt des Landratsamtes vertraut gewesen und habe gewußt, daß von daher eine Entdeckung nicht zu befürchten sei, da jeweils nur etwa 10 % der Akten eines Jahres und diese nur auf ihre sachliche Richtigkeit überprüft worden seien.

Zur Durchsetzung der Rückforderungsansprüche erwirkte das Landratsamt einen Vollstreckungsbescheid über 310 212 DM nebst 9,5 % Zinsen. Davon konnten bis zur Klageerhebung 10 007,69 DM eingezogen werden.

[47] Mit Schreiben vom 30. Juli 1986 an das baden-württembergische Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung machte der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 65 % der veruntreuten 310 212 DM sowie 65 % der seit dem 15. April 1985 aufgelaufenen Zinsen in Höhe von 9,5 % geltend. Dieses Begehren wurde ausdrücklich auf Art. 104 a Abs. 5 GG gestützt. Dem widersprach das Landesministerium im Mai 1987. Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 GG könne wegen seiner Unbestimmtheit ohne den vorherigen Erlass des in Satz 2 der Regelung vorgesehenen Ausführungsgesetzes nicht als unmittelbar wirksame Anspruchsgrundlage herangezogen werden.

Daraufhin hat die Klägerin am 29. Dezember 1992 Klage beim Bundesverwaltungsgericht erhoben und unter Berücksichtigung des zwischenzeitlich beigetriebenen Vollstreckungsbetrages zunächst 195 132,80 DM nebst 7,65 % Zinsen seit dem 18. Mai 1987 geltend gemacht. Nachdem die Klägerin im Termin zur mündlichen Verhandlung unter Berücksichtigung eines weiter beigetriebenen Vollstreckungsteilbetrages die Klage in Höhe von 1 393,60 DM nebst Zinsen zurückgenommen hat, beantragt sie, den Beklagten zu verurteilen, an die Klägerin 193 739,20 DM nebst 7,65 % Zinsen seit dem 18. Mai 1987 zu zahlen.

Das beklagte Land hält die Klage für unzulässig und unbegründet. Es meint: Die Klage sei unzulässig, weil der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet sei. Es handele sich um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, die als Bundesländer-Streit vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden müsse. Die Klage sei auch unbegründet. Für den eingeklagten Anspruch gebe es zur Zeit keine Grundlage. Art. 104 a Abs. 5 GG sei keine unmittelbar anwendbare Haftungsnorm; er sei lediglich als offensichtlich unvollständige Regelung angelegt. Es fehlten jegliche Angaben über

Haftungssubjekte, –maßstäbe, –modelle und –folgen. Art. 104 a Abs. 5 GG sei jedenfalls nicht präzise genug, um selbst als Anspruchsgrundlage dienen zu können.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der Klage im wesentlichen entsprochen.

[48] Aus den Gründen:

A.

Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung die Klage zurückgenommen hat, ist das Verfahren nach § 92 Abs. 2 Satz 1 VwGO einzustellen. Im übrigen ist die Klage zulässig und im wesentlichen begründet.

1. Die öffentlich-rechtliche Streitigkeit der Beteiligten ist nichtverfassungsrechtlicher Art. Deshalb ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet (ebenso bereits BVerwG, Urteil vom 27. März 1980 – BVerwG 4 A 1.77 – [Buchholz 11 Art. 104 a GG Nr. 4]).

Maßgeblich für die Abgrenzung eines Bund-Länder-Streits vor dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG, § 13 Nr. 7 BVerfGG von einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art ist die Beantwortung der Frage, welche Ebene des Rechtssystems – die verfassungsrechtliche oder die einfachgesetzliche – das dem Streit zugrundeliegende Rechtsverhältnis prägt. Nur wenn die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung eines Rechts aus einem Bund und Land umschließenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnis geltend gemacht wird, ist diese Prägung verfassungsrechtlich; daß Bund und Land über die Interpretation einer Bestimmung des Grundgesetzes unterschiedlicher Auffassung sind, genügt nicht (BVerfGE 13, 54/72; 81, 310/329 f.). Ebensowenig ist entscheidend, daß Klägerin und Beklagter Subjekte des Verfassungsrechts sind. Nicht alle Ansprüche zwischen Bund und Ländern nämlich gründen in einem verfassungsrechtlichen Verhältnis; sie können vielmehr auch in einem engeren Rechtsverhältnis wurzeln, dessen Rechtsnatur dann maßgebend ist (BVerfGE 42, 103/112 ff.).

Die Wurzel des vorliegenden Streits liegt im einfachen Gesetzesrecht; er betrifft die Frage, welche Rechtsfolgen sich in einem konkreten Fall aus dem fehlerhaften Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes und daraus ergeben, daß der Bund nach § 56 Abs. 1 BAföG 65 v. H. der bei der Ausführung des Gesetzes entstehenden Ausgaben trägt. Dies schließt die Annahme aus, die von der Klägerin geltend gemachte Verletzung ihrer Rechte ergebe sich aus einem die Beteiligten umschließenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnis. Daß die Beklagte die von ihr behauptete [49] Rechtsfolge aus Art. 104 a Abs. 5 GG herleitet, verändert diese Prägung des Streits jedenfalls nicht in einer für den Rechtsweg erheblichen Weise. Abgesehen davon, daß für die Beurteilung des hier erhobenen Zahlungsanspruchs – wenngleich mit einem für die Klägerin ungünstigen Ergebnis – neben Art. 104 a Abs. 5 GG andere, einfachgesetzliche Grundlagen in Betracht zu ziehen sind (dazu unten B. 1.), behält das Rechtsverhältnis der Beteiligten zueinander seinen dargestellten ausbildungsförderungsrechtlichen Charakter ohne Rücksicht darauf, ob der Ausgang des Streits maßgeblich oder ausschließlich von der Anwendung und Interpretation einer Verfassungsnorm abhängt (im Ergebnis ebenso: Vogel/Kirchhof in Dolzer/Vogel [Hrsg.], BK, Art. 104, Rdnr. 178; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II 1980, § 47 II 3.a, S. 1139; Kummer, Die Haftung der Länder im Verhältnis zum Bund am Beispiel der Steuerverwaltung, 1973, S. 199 ff./207; Rudisile, DÖV 1985, S. 909/910; a. A.: Jeddeloh, Die Frage der Haftung bei fehlerhafter Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, 1970, S. 108; Saipa, DVBl. 1974, S. 188/190; Schmidt, DÖV 1959, S. 803).

2. Gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO hat das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug über die Sache zu entscheiden. Es handelt sich im Sinne dieser Vorschrift um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und einem Land. Auch wenn nach der gebotenen einschränkenden Auslegung des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO die Zuständigkeitsregel nur auf Streitigkeiten anzuwenden ist, die sich ihrem Gegenstand nach einem Vergleich mit den landläufigen Verwaltungsstreitigkeiten entziehen (BVerwGE 60, 162 /173 f.; 87, 169 /171), so liegt diese Voraussetzung hier vor; denn es geht in der Sache um eine Abgrenzung beiderseitiger Hoheitsbefugnisse im Bereich der Verwaltungshaftung. Darin liegt der maßgebliche Umstand, der dem Verfahren zwar nicht seinen verwaltungsrechtlichen Charakter nimmt, es jedoch in den Anwendungsbereich der Ausnahmenvorschrift des § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO verweist (ebenso bereits BVerwG, Urteil vom 27. März 1980 aaO, S. 10).

3. Soweit der Beklagte das Rechtsschutzinteresse für die Klage in Frage stellt, kann dem nicht gefolgt werden. Von grundsätzlichen Bedenken gegen diese Ansicht des Beklagten abgesehen, läßt sich die Möglichkeit des [50] Bundes, ein Verwaltungshaftungsgesetz zu erlassen, jedenfalls wegen der Vorgabe des Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG (“das der Zustimmung des Bundesrates bedarf”) nicht als ein gegenüber der Inanspruchnahme des Gerichts einfacherer Weg zur Durchsetzung des Klagegehrens werten.

B.

Die Klage ist auch im ganz überwiegenden Umfang begründet. Gemäß Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 GG kann die Klägerin von dem Beklagten die Zahlung des verlangten Betrages nebst 4 % (allerdings nicht wie beantragt 7,65 %) Zinsen seit dem 29. Dezember 1992 (nicht seit dem 18. Mai 1987) beanspruchen.

1. Als Grundlage für das Klagebegehren kommt nur die soeben genannte Vorschrift des Grundgesetzes in Betracht. Demgegenüber scheidet eine Haftung des beklagten Landes für das in Vollzug eines Bundesgesetzes begangene Fehlverhalten einer bei einem Landkreis angestellten Verwaltungskraft aus allen anderen denkbaren Gesichtspunkten aus. So wie der Bund hier nicht Dritter im Sinne von Art. 34 Satz 1 GG, § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB ist, steht einer Entreichung bei ihm keine Bereicherung des Beklagten gegenüber. Weder aus Amtshaftung (vgl. BGHZ 27, 210 ; differenzierend: Achterberg, DVBl. 1970, S. 125/129; zweifelnd: Maunz in: Maunz/Dürig, GG, Art. 104 a Rdnr. 66) noch aus öffentlich-rechtlicher Erstattung (differenzierend: Sturm, DÖV 1966, S. 256/260) sind deshalb Ansprüche gegeben. Ebenso wenig lassen sie sich mangels vertraglicher oder vertragsähnlicher Beziehungen aus positiver Forderungsverletzung herleiten. Schließlich können auch aus dem Prinzip der Bundestreue (vgl. BVerwGE 12, 253 [255]; a. A. Kölbl, DÖV 1959, S. 807/811; Achterberg aaO, S. 133), den Grundsätzen des bürgerlich-rechtlichen Auftragsverhältnisses oder dem Gesichtspunkt der Drittschadensliquidation (a. A. Achterberg aaO S. 133; Pappermann, DVBl. 1970, S. 877) keine tragfähigen Grundlagen für den Klageanspruch entwickelt werden.

2. Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG ist eine unmittelbar geltende Anspruchsgrundlage für die Haftung eines Landes in Fällen der vorliegenden Art (ebenso: Vogel/Kirchhof aaO Rdnr. 160; Maunz aaO Rdnr. 68; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 7. Aufl. 1990, Art. 104 a Rdnr. 28; AK-GG-Birk, 2. Aufl. 1989, Art. 104 a Rdnr. 30; Jarass/Pieroth, GG, 2. Aufl. 1992, [51] Art. 104 a Rdnr. 13; Seifert/Hömig, GG, 4. Aufl. 1991, Art. 104 a Rdnr. 17; v. Arnim in HStR Bd. IV, § 103 Rdnr. 23 S. 995; Kummer aaO S. 4/217).

a) Art. 104 a GG ist mit dem Finanzreformgesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 359) in das Grundgesetz eingefügt worden. Zugleich ist mit der Haftungsneuregelung in seinem Abs. 5 die bisherige Bestimmung über eine Haftung der Länder im Bereich der Steuerauftragsverwaltung (Art. 108 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 1 GG a. F.: "Die Länder haften mit ihren Einkünften für eine ordnungsmäßige Verwaltung dieser Steuern") gestrichen worden. Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG bestimmt, daß Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung haften. Bleibt Abs. 5 Satz 2 der Vorschrift zunächst außer acht, macht der Wortlaut damit eine Haftung nicht von weiteren Voraussetzungen als der einer nicht "ordnungsmäßigen Verwaltung" abhängig. Insbesondere enthält er keinen Hinweis darauf, daß Eintritt oder Beginn der Haftung von dem Inkrafttreten des in Abs. 5 Satz 2 vorgesehenen Ausführungsgesetzes abhängig sein soll.

b) Dieser durch den Wortlaut hervorgerufene erste Anschein einer unmittelbaren Geltung von Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG als wirksamer Anspruchsgrundlage wird durch die systematische Einordnung der Haftungsregelung verstärkt. Dies gilt vor allem wegen der Verknüpfung mit der Verwaltungsausgabenbestimmung in Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 1 GG. Alles spricht nämlich – entgegen der Auffassung des Beklagten – dafür, daß diese unmittelbar anwendbar ist. Daß Bund und Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben jeweils selbst tragen, ergibt sich als Ausprägung des Konnexitätsgrundsatzes bereits aus Art. 104 a Abs. 1 GG, an dessen unmittelbarer Wirkung kein Zweifel besteht. Die Verwaltungsausgabenregelung hat deshalb nicht konstitutive, sondern klarstellende Funktion (vgl. dazu bereits: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1966, [Troeger-Gutachten] S. 54 Tz. 212) und bezweckt, deutlich zu machen, daß die Ausnahmebestimmungen in Art. 104 a Abs. 2 bis 4 GG für die Verwaltungskostenlast nicht gelten (vgl. Vogel/Kirchhof aaO Rdnr. 155). Ist jene mithin unabhängig davon, daß es Spezialregelungen in bezug auf die Übernahme von Verwaltungskosten gibt, ohne Erlaß eines Ausführungsgesetzes unmittelbar wirksam, so ergibt dies zwar keinen zwingenden Schluß, wohl aber indizielle Bedeutung [52] dafür, daß der Verfassungsgesetzgeber mit der Verknüpfung von Verwaltungskostenlast und Verwaltungshaftung für letztere gleiches bezweckt hat. Im übrigen kann – allerdings ohne daß sich eine Haftungsgrundlage direkt aus Art. 104 a Abs. 1 GG herleiten ließe – gesagt werden, daß auch die durch Verwaltungsfehler verursachten Mehrkosten Verwaltungskosten sind, wodurch der Zusammenhang mit dem Konnexitätsgrundsatz klargestellt ist (vgl. Troeger-Gutachten, S. 55 Tz. 215).

Das zuvor genannte systematische Argument zwingt nicht dazu, Verwaltungskostenlast und Haftung auch inhaltlich in einen so engen Zusammenhang zu bringen, daß nur noch hinsichtlich von Verwaltungskosten, nicht jedoch für Zweckausgabenverfehlungen gehaftet wird. Die Haftungsregelung so zu verengen, hieße, das in der Abfolge von Art. 108 Abs. 4 Satz 2 GG a. F. und Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG vom Verfassungsgesetzgeber angesteuerte Ziel zu verfehlen.

c) Dies belegen Entstehungsgeschichte und Materialien zu Art. 104 a Abs. 5 GG. Sie sprechen im übrigen eher für als gegen die unmittelbare Wirksamkeit des Satzes 1 Halbs. 2 als Anspruchsgrundlage.

Bereits die im Jahr 1964 zur Vorbereitung einer umfassenden Finanzreform gebildete Troeger-Kommission hatte in ihrem Gutachten (aaO S. 55 Tz. 215) darauf hingewiesen, die von ihr vorgeschlagene Fassung zu Art. 104 a Abs. 5 (im Entwurf der Kommission noch Abs. 4) schaffe Klarheit über die lang umstrittene Haftung. Künftig sollten zu den Verwaltungsausgaben auch die Kosten fehlerhafter Verwaltung gehören. Das gelte auch dann, wenn ein Land für den Bund tätig werde. Damit werde die in Art. 108 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 2 GG getroffene Regelung für die Steuerauftragsverwaltung gegenstandslos. Dieser Vorstellung ist der Verfassungsgesetzgeber ausweislich der Materialien zum Finanzreformgesetz (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes [Finanzreformgesetz] mit amtlicher Begründung, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung [BT-Drucks. V/2861]) gefolgt. Im Vordergrund stand dabei die Absicht des Bundes (BT-Drucks. V/2861 S. 31 Ziff. 123, S. 52 Ziff. 303, S. 94 zu 4.c), bei Gelegenheit einer Neuordnung der Finanzverfassung, insbesondere des Finanzausgleichs, die bisher lediglich für die [53] Steuerauftragsverwaltung entschiedene Frage der Verwaltungshaftung im Grundgesetz zu regeln. Ein Anhaltspunkt dafür, daß mit Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 GG nur die Haftung für fehlgeleitete Verwaltungskosten, nicht aber für Mehrkosten bei den Zweckausgaben gewollt war, läßt sich daraus nicht gewinnen.

Der vor dem Erlaß des Finanzreformgesetzes geltende Art. 108 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 1 GG war eine hinreichend bestimmte, unmittelbar wirksame Anspruchsgrundlage für den Bereich der Steuerauftragsverwaltung (vgl. BVerwGE 12, 253 [254]; Asam, BayVBl. 1966, S. 228). Mit seiner Ablösung durch Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG sollte die umstrittene Haftungsfrage (vgl. dazu Stellungnahme des Bundesrates BT-Drucks. V/2861 S. 86 zu 4.b einerseits, Gegenäußerung der Bundesregierung aaO S. 94 zu 4.c andererseits) im Grundsatz in dem Sinne gelöst werden, daß die Verantwortung und das Einstehenmüssen des jeweiligen Verwaltungsträgers festgeschrieben wurden. Auch wenn ausdrücklich vorgesehen wurde, durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates die Mitwirkung der Länder bei der Regelung des Näheren zu wahren (BT-Drucks. V/2861 S. 52 Ziff. 304), spricht dieser Ablauf nicht dafür, daß mit dem Finanzreformgesetz zunächst nach Außerkraftsetzung von Art. 108 Abs. 4 Satz 2 Halbs. 1 GG ein bis zum Erlaß eines Ausführungsgesetzes “verwaltungshaftungsloser”, noch hinter der zuvor bestehenden Rechtslage zurückbleibender Zustand geschaffen werden sollte. Auch dies stützt das Ergebnis einer unmittelbaren Wirksamkeit des Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG als Anspruchsgrundlage.

d) Dem kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, die mangelnde Bestimmtheit der Vorschrift verbiete eine solche Auslegung (so aber: Erichsen, Zur Haftung im Bund-Länder-Verhältnis, 1986 S. 58 f.; Jeddelloh aaO S. 130; F. Kirchhof, NVwZ 1994, 105; Rudisile aaO S. 912; Saipa aaO S. 190). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zu Art. 104 a Abs. 4 GG entschieden (BVerfGE 39, 96/116), die dort in Satz 1 aufgenommene Bestimmung über die Möglichkeit der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder sei inhaltlich so unbestimmt, daß das Zustimmungsgesetz nach Art. 104 a Abs. 4 Satz 2 GG alles für die Länder Wesentliche enthalten müsse und dies nicht Verwaltungsvorschriften oder der Verwaltungs- [54] praxis überlassen werden dürfe; anders als für Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 GG enthielt die Verfassung jedoch vor dem Inkrafttreten von Art. 104 a Abs. 4 GG keine Bestimmung, an die – auch mit der dazu vorliegenden Rechtsprechung und Literatur – angeknüpft werden konnte. Für die Haftungsneuregelung war das mit einer Bezugnahme auf Art. 108 Abs. 4 Satz 1 Halbs. 1 GG möglich. Dessen unmittelbare Wirksamkeit als Anspruchsnorm war zur Zeit seiner Geltung unbestritten.

Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG genügt daher rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen. Zwar läßt die Vorschrift in mehrfacher Hinsicht Raum für eine Auslegung und erfordert eine solche; die Auslegungsfähigkeit und –bedürftigkeit tatbestandlicher Begriffe nehmen einer Norm indessen grundsätzlich nicht die erforderliche Bestimmtheit. Die zur Bestimmtheit von Eingriffsnormen im Verhältnis Bürger-Staat entwickelte Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 60, 215/230; 81, 70/88) ist auch hier anzuwenden. Jedenfalls können in bezug auf die Bestimmtheit einer Verfassungsnorm keine strengeren Anforderungen zugrunde gelegt werden. Das gilt auch für eine Regelung innerhalb der Finanzverfassung des Grundgesetzes, für die eine im Prinzip höhere Regelungsdichte als für andere Abschnitte der Verfassung zu verzeichnen ist.

3. Dem Ergebnis einer unmittelbaren Geltung und Wirkung von Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG als Anspruchsgrundlage steht nicht entgegen, daß der Verfassungsgesetzgeber die Regelung in Abs. 5 Satz 2 um einen Gesetzgebungsauftrag ergänzt hat. Allein die fehlende Ausführung eines solchen Verfassungsauftrages gibt keinen ausreichenden Anhalt dafür, die unmittelbare, gegenwärtige Wirksamkeit einer Verfassungsnorm – für die das Nähere durch Ausführungsgesetz bestimmt werden soll – als Anspruchsnorm in Frage zu stellen. Maßgeblich ist vielmehr, ob die verfassungsrechtliche Bestimmung auch ohne die Regelung des Näheren so ausreichend präzise ist, daß an die Kraft richterlicher Interpretation nicht Ansprüche gestellt werden, die über die herkömmliche Aufgabe des Richters hinausgehen (BVerfGE 10, 302/329; 12, 45/53; 15, 126/138). Es ist bereits im Zusammenhang mit dem Be-

stimmtheitsgrundsatz ausgeführt worden, daß die Bestimmbarkeit der Tatbestandsmerkmale des Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG mit Hilfe herkömmlicher juristischer Methodik durch- [55] aus gewährleistet ist. Doch kommt andererseits dem Argument des Beklagten erhebliches Gewicht zu, die vom Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich angestrebte Wahrung der Rechte der Bundesländer verbiete es, durch richterliche Interpretation ohne Mitwirkung der Länder bereits all das mit unmittelbarer Wirksamkeit zu versehen, was nach Abs. 5 Satz 2 nur als Näheres mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden könne. Die Materialien lassen nämlich erkennen, daß neben dem Interesse des Verfassungsgesetzgebers, den lang andauernden Haftungsstreit zwischen Bund und Ländern im Grundsatz “ab sofort” zu lösen, auch der Wille bestand, in dem für einen föderalen Staat sensiblen Bereich der Finanzverfassung die Rechte der Länder zu schützen. Dem ist durch eine differenzierende Auslegung Rechnung zu tragen: Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG enthält – ausgestattet mit gegenwärtiger Wirksamkeit – die Anordnung eines Haftungskernbereiches von Verfassungs wegen, darüber hinaus jedoch für einen denkbaren weiteren Haftungskreis eine Programmaussage für den Ausführungsgesetzgeber (vgl. zu einer ähnlichen Überlegung im Zusammenhang mit Art. 21 GG: BVerfGE 2, 1/13). Daraus folgt, daß die Vorschrift nur für solche Haftungsfälle eine taugliche Anspruchsgrundlage ergibt, die nach ihren Merkmalen einem Kernbereich von Haftung zuzuordnen sind, nicht jedoch für jene, für die dies nicht zutrifft, die vielmehr in einem weiter gezogenen Haftungskreis angesiedelt sind. Auch für den danach zentralen Begriff eines Haftungskerns in Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG sind die Konturen mit Hilfe der anerkannten Methoden der Verfassungsinterpretation bestimmbar. Sie umschreiben einen Haftungsbereich, der einerseits nicht so verengt sein darf, daß von Haftung im Grunde nicht mehr gesprochen werden kann, dessen Grenzen andererseits jedoch nicht so weit sind, daß einem Ausführungsgesetz im wesentlichen nur noch die Bestimmung des Verfahrens obläge.

4. Die danach im einzelnen vorzunehmende Abgrenzung ergibt, daß der Klägerin ein Haftungsanspruch zusteht. Die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen einer Haftung liegen vor.

a) Gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BAföG errichten die Länder für jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt ein Amt für Ausbildungsförderung. Der Beklagte hat dazu in § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung des [56] Bundesausbildungsförderungsgesetzes (AGBAföG) vom 15. Mai 1985 (GBl. BW S. 177) bestimmt, daß die Ämter für Ausbildungsförderung bei den Landratsämtern und den Bürgermeisterämtern der Stadtkreise errichtet werden. Dabei sind die Aufgaben der Ämter für Ausbildungsförderung als Pflichtaufgaben nach Weisung zu erfüllen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AGBAföG, § 2 Abs. 3 Satz 1 Landkreisordnung für Baden-Württemberg [Landkreisordnung – LKrO] i. d. F. vom 19. Juni 1987 [GBl. BW S. 288]). Die Leiterin des Amtes für Ausbildungsförderung beim Landratsamt war danach Verwaltungsangestellte des Kreises und nahm bei ihrer Tätigkeit dem Landkreis zugewiesene Pflichtaufgaben nach Weisung wahr. Auch wenn dies bei einer rechtswidrigen Schädigung eines Dritten im Amtshaftungsprozeß die Haftung des Landkreises – nicht also des beklagten Landes – zur Folge hätte (vgl. BGH, Urteil vom 15. Januar 1987 – BGH III ZR 17/85 – [NJW 1987, S. 2737]), so gehört in Fällen der vorliegenden Art die Passivlegitimation des Landes doch zum Kernbereich des Art. 104 a Abs. 5 GG. Dafür ist nicht entscheidend, daß das Grundgesetz nur Bundes- und Landesverwaltung kennt und die Zuständigkeiten der Gemeinden und Landkreise dem Verfassungsbereich der Länder zuordnet (vgl. BVerfGE 39, 96/109). Die Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes ist nämlich – und jedenfalls dies rechtfertigt die Einbeziehung in den unmittelbar wirkenden engeren Bereich der Haftung – nach Art. 104 a Abs. 3 Satz 2 GG, § 56 Abs. 1, § 39 Abs. 1 BAföG Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung der Länder, die dabei den weitreichenden Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes nach Art. 85 Abs. 2 bis 4 GG unterworfen sind. Für die Haftung macht es dann keinen Unterschied, ob das Land in Ausführung des Regelungsauftrages nach § 40 Abs. 1 BAföG den ihm obliegenden Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes durch “eigene” Behörden oder – wie hier – als Pflichtaufgaben durch die Landkreise wahrnehmen läßt: Durch diese organisatorische Entscheidung kann es sich der Haftung nicht entziehen.

b) Die zur Wahrung der Beteiligungsrechte der Länder gebotene Interpretation der hier maßgeblichen Grundgesetznorm dahin, daß sie nur in einem Kernbereich eine unmittelbare Haftung begründet, legt es nahe, diese Haftung in Anlehnung an Art. 34 Satz 1 GG auf Pflichtverletzungen zu beschränken, die ein Verwaltungsbediensteter “in Ausübung eines ihm [57] anvertrauten öffentlichen Amtes” begeht. Das trifft auf das dem Klageanspruch zugrundeliegende Fehlverhalten zu. Dieses ist entgegen der Auffassung der Beklagten nicht nur bei Gelegenheit der Amtsausübung erfolgt. Maßgeblich dafür ist der hier festzustellende innere Zusammenhang zwischen schädigender Handlung und dem zugewiesenen Aufgabenbereich (vgl. dazu BGHZ 11, 181 /188 ; 42, 176 /179 ; 108, 230 /232 ; BGH, Urteil vom 12. Dezember 1991 – BGH III ZR 10/91 – [NJW 1992, S. 1227/1228]). Bei der Leiterin eines Ausbildungsförderungsamtes umfaßt dieser jedenfalls auch die Verantwortung für eine rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung durch das Amt insgesamt. Bei einer so weitreichenden Zuständigkeit weist auch der Umstand, daß die Verwaltungsangestellte Amtsmißbrauch begangen und im Grunde gerade das getan hat, was sie verhindern sollte, einen so engen Zusam-

menhang mit der Dienstausbübung auf, daß er als ihr zugehörig angesehen werden muß (vgl. BGH, Urteil vom 28. Oktober 1993 – BGH III 2 ZR 67/92 – [DÖV 1994, S. 387]).

c) Voraussetzung der Haftung nach Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG ist eine nicht “ordnungsmäßige Verwaltung”. Dieser Begriff spricht dafür, daß an die Einführung einer Verantwortlichkeit für rechtmäßiges und – wohl auch – zweckmäßiges Handeln und diesem Maßstab entsprechende Verwaltungsergebnisse gedacht worden ist. Eine so weitreichende Form der Haftung könnte indessen nur durch das gemäß Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG zu erlassende Ausführungsgesetz vorgesehen werden. Geht es demgegenüber um die Bestimmung eines engeren Haftungsbeereichs, so ist es geboten, den Kreis der die Haftung auslösenden Verhaltensweisen zu verengen und nur schwerwiegende Verletzungen der dienst- oder arbeitsrechtlichen Hauptpflichten – des Kernbereichs der zugewiesenen Pflichten – der gegenwärtig wirkenden Haftung zuzuordnen. Daß die vorsätzliche strafbare Handlung, durch die hier Zweckausgaben der Verwaltung veruntreut worden sind, einem typisierend so beschriebenen Kreis von Verhaltensweisen zugehört, bedarf keiner weiteren Darlegung.

d) Hinsichtlich der für ein Haftungssystem grundlegenden Frage, ob nur für Verschulden oder darüber hinaus verschuldensunabhängig gehaftet werden soll, spricht der Wortlaut des Art. 104 a Abs. 5 GG dafür, daß der Verfassungsgesetzgeber im Rahmen des Ausführungsgesetzes die Möglich- [58] keit einer verschuldensunabhängigen Lösung der Haftungsproblematik eröffnen wollte. Ob dies auch auf die Festlegung der Konturen des Haftungskerns ausstrahlt, bedarf keiner Entscheidung. Jedenfalls gehört ein Einstehenmüssen für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit – ohne die Einräumung einer Exkulpierungsmöglichkeit für den Verwaltungsträger – zu einem eng gezogenen Haftungskreis. Eine noch weitergehende Einschränkung des Kernbereichs im Hinblick auf Verschuldenserfordernisse würde den Art. 104 a Abs. 5 GG als unmittelbar anwendbare Anspruchsgrundlage praktisch nahezu bedeutungslos machen und scheidet deshalb aus. Daß die unmittelbare Haftung zumindest für die gesteigerten Verschuldensgrade der groben Fahrlässigkeit und des Vorsatzes gilt, steht auch im Einklang mit dem in der Begründung des Regierungsentwurfs angesprochenen Gesichtspunkt, daß der Verwaltungsträger – nach den auf der Grundlage von Art. 34 Satz 2 GG erlassenen Haftungsregeln für das öffentliche Dienst- und Arbeitsrecht (vgl. z. B. § 46 Abs. 1 BRRG, § 14 BAT) – insoweit seine “Bediensteten zur Verantwortung ... ziehen und für Schäden haftbar ... machen” kann (BT-Drucks. V/2861 S. 31 Ziff. 123). Demgegenüber bedarf – weil hier strafrechtlich ein vorsätzliches Verhalten festgestellt und außer Streit ist – keiner Festlegung, ob die schon ohne Ausführungsgesetz bestehende Haftung auch solche schwerwiegenden Pflichtverletzungen umfaßt, die nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen worden sind.

5. Ergibt die Konturenbestimmung der sich unmittelbar aus dem Grundgesetz ergebenden Haftung, daß der Beklagte für das in Ausführung einer Angelegenheit der Bundesauftragsverwaltung vorsätzlich begangene schwerwiegende Fehlverhalten eintreten muß, so führt dies zum Erfolg der Klage in der Hauptforderung.

Mit der Verwendung des Begriffs Haftung in Art. 104 a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG hat der Grundgesetzgeber die Übernahme der Mehrkosten bezweckt, die dem Haftungsberechtigten durch die nicht ordnungsmäßige Verwaltung entstehen. Das ergibt sich aus der Begründung zum Regierungsentwurf des Finanzreformgesetzes (BT-Drucks. V/2861 S. 52 Ziff. 303). Jedenfalls für den zuvor bestimmten “engen” Haftungskernbereich, aus dem das Einstehenmüssen des Beklagten dem Grunde nach folgt, sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die für eine Einschränkung des Haftungsumfangs [59] vom vollen Ersatz der Mehrkosten auf einen wertmäßig darunterliegenden Ausgleich oder auf das im Regreßwege Erlangte angeführt werden könnten. Daß die veruntreuten Förderungsbeträge für die Klägerin wegen § 56 Abs. 1 BAföG zu 65 v. H. Mehrkosten an Zweckausgaben bedeuten, ist nicht zu bezweifeln und im übrigen außer Streit.

Ob und inwieweit im Rahmen einer Gesamtregelung in einem künftigen Ausführungsgesetz die Haftungsvoraussetzungen und der Haftungsumfang auch abweichend von den zum Kernbereich gehörenden Grundsätzen bestimmt werden können (vgl. v. Arnim in HStR IV, § 103 Rdnr. 24 S. 996), bedarf hier keiner Erörterung. Ein solcher Spielraum – insbesondere zum Zwecke der praktikablen Gestaltung der Haftung – erscheint jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen.

6. Der Zinsanspruch der Klägerin ist auf die Prozeßzinsen (§ 291 BGB analog) zu beschränken. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gibt es keinen allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts, der zur Zahlung von Verzugszinsen verpflichtet (BVerwGE 80, 334 /335 ; 81, 312 /317). Vielmehr ist für die Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen des Staates der in § 233 Satz 1 AO 1977 zum Ausdruck gekommene abgabenrechtliche Grundsatz, daß Zinsen nur aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage verlangt werden können, anzuwenden. Dies gilt auch für die Verwaltungshaftung von Bund und Ländern zueinander. Ein Rechtsgrund für Verzugszinsen ist Art. 104 a Abs. 5 GG nicht zu entnehmen.