



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 A 7.05

Verkündet
am 26. April 2007
Jesert
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. April 2007
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht van Schewick, Dr. Dette,
Liebler und Prof. Dr. Rennert

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Rechtsstreits.

G r ü n d e :

I

- 1 Das Land Berlin macht einen Anspruch auf Erstattung restlicher Kosten geltend, die durch die Vollstreckung von Strafurteilen durch den Generalbundesanwalt in Justizvollzugsanstalten des Landes entstanden sind.
- 2 Der Kläger beantragt,

die Beklagte zur Zahlung von 21 686,20 € zu verurteilen.
- 3 Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.
- 4 Sie zieht ihre Erstattungspflicht als solche nicht in Zweifel, wendet aber ein, die Klageforderung sei erloschen. Ihr hätten Gegenforderungen in gleicher Höhe zugestanden, mit denen sie am 29. November 2004 die Aufrechnung erklärt habe. In dieser Gesamthöhe habe sie in drei Fällen auf der Grundlage von Art. 41 EMRK Schadensersatz an Verletzte gezahlt, die Individualbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erhoben hätten. Da die gerügten Menschenrechtsverletzungen von Organen des Klägers verursacht worden seien, könne sie vom Kläger Erstattung verlangen.

5 Den zur Aufrechnung gestellten Gegenforderungen liegt Folgendes zugrunde:

6 1. Fall A.

7 A. wurde am 6. April 1993 von der Berliner Polizei festgenommen. Am selben
Tage wurde gegen ihn Haftbefehl erlassen. Zur Begründung hieß es, A. sei ei-
nes Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz dringend verdächtig; es be-
stehe Verdunkelungsgefahr. Der Einleitung des Strafverfahrens lag vor allem
die Aussage von K. zugrunde. Im Haftprüfungsverfahren wurde der Haftbefehl
durch das Amtsgericht Berlin-Tiergarten, das Landgericht Berlin und das Kam-
mergericht bestätigt. In diesem Verfahren wurde dem Verteidiger des A. die
Ermittlungsakte nur teilweise mitgeteilt; ausgenommen war insbesondere das
Protokoll über die Vernehmung des K. Zur Begründung hieß es, die Mitteilung
würde das laufende Ermittlungsverfahren gefährden. Am 13. September 1993
wurde die Ermittlungsakte freigegeben; der Verteidiger des A. nahm am
17. September 1993 Einsicht. Mit Beschluss vom 27. Oktober 1993 nahm das
Bundesverfassungsgericht eine im August 1993 erhobene Verfassungsbe-
schwerde des A. nicht zur Entscheidung an. A. wurde am 12. Juli 1994 wegen
Beihilfe zum Handeltreiben mit Betäubungsmitteln rechtskräftig zu einer Frei-
heitsstrafe von vier Jahren verurteilt. Die erlittene Untersuchungshaft wurde
angerechnet.

8 Am 4. Januar 1994 erhob A. Individualbeschwerde bei der Europäischen Kom-
mission für Menschenrechte (Nr. 23541/94). Die Kommission legte die Sache
dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vor. Dieser entschied mit
Urteil vom 13. Februar 2001, dass das Recht auf gerichtliche Überprüfung einer
Haft dadurch verletzt worden sei, dass A. im Haftprüfungsverfahren nicht voll-
ständige Akteneinsicht gewährt wurde. Der Gerichtshof sprach A. einen Betrag
von 2 000 DM als Ersatz für seine Kosten und Auslagen zu. Dieser Betrag er-
höht sich durch die Mehrwertsteuer auf 2 320 DM (= 1 186,20 €).

9 2. Fall Ax.

10 Die Verletzten sind die Erben des im Februar 1992 verstorbenen Ax., Mitglieds des Politbüros des Zentralkomitees der SED der DDR. Dieser beantragte Anfang Juli 1990 die Umstellung seiner Bankguthaben von ca. 250 000 DDR-Mark in D-Mark. Das lehnte der bei der Volkskammer der DDR gebildete Sonderausschuss ab und ordnete die Einziehung des Guthabens an, weil Ax. sich durch Missbrauch seiner Stellung und durch grob sittenwidrige Handlungen zu Lasten des Staatshaushalts bereichert habe. Die am 19. Oktober 1990 erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Berlin mit Urteil vom 24. Mai 1993 als unbegründet ab. Auf die am 26. Juli 1993 eingelegte Berufung hob das Obergerverwaltungsgericht Berlin den Bescheid des Sonderausschusses mit Urteil vom 1. Juli 1997 auf. Mit Beschluss vom 5. Juni 1998 hob das Bundesverwaltungsgericht das Urteil des Obergerverwaltungsgerichts mit der Begründung auf, in Sachen nach dem Umstellungsguthabengesetz seien Rechtsmittel gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts ausgeschlossen. Die Verfassungsbeschwerde nahm das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 28. Juli 1999 nicht zur Entscheidung an.

11 Am 15. Dezember 1999 erhoben die Erben des Ax. Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, weil die Verwaltungsgerichte durch die überlange Zeit zwischen Klageerhebung und letztinstanzlicher Entscheidung Art. 6 EMRK verletzt hätten (Nr. 54999/00). Mit Einverständnis des Klägers schloss die Beklagte mit den Erben des Ax. einen außergerichtlichen Vergleich, in dem sie sich zur Zahlung von 3 000 € verpflichtete, womit sämtliche Ansprüche der Erben des Ax. im Zusammenhang mit ihrer Individualbeschwerde abgegolten sein sollten. Daraufhin strich der Gerichtshof das Verfahren aus dem Register.

12 3. Fall K.

13 K. wurde bei ihrer Geburt im Jahre 1948 dem männlichen Geschlecht zugeordnet. 1991 gab das Amtsgericht ihrem Antrag auf Führung eines weiblichen Vornamens statt. 1992 erhob K. Klage gegen ihre private Krankenversicherung auf

Bezahlung einer geschlechtsangleichenden Operation und weiterer Hormontherapie. Nach Einholung eines Sachverständigengutachtens wies das Landgericht Berlin die Klage mit Urteil vom 3. August 1993 ab. Bei K. liege zwar eine Mann-zu-Frau-Transsexualität vor, die auch als Krankheit anzusehen sei. Eine geschlechtsangleichende Operation mit weiterer Hormontherapie sei jedoch medizinisch nicht notwendig; eine erweiterte Psychotherapie erscheine als milderes Mittel. Mit Urteil vom 27. Januar 1995 hat das Kammergericht die Berufung der K. zurückgewiesen. Es teilte die Auffassung des Landgerichts, dass die Notwendigkeit einer Operation nicht nachgewiesen sei, und führte zusätzlich an, K. habe ihre Transsexualität durch hormonelle Selbstmedikation selbst herbeigeführt. Die Verfassungsbeschwerde der K. nahm das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung an.

- 14 K. erhob am 6. Mai 1997 Individualbeschwerde (Nr. 35968/97). Mit Urteil vom 12. Juni 2003 entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass die deutschen Gerichte Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt hätten. Zum einen sei ihre Auslegung des Begriffs der „medizinischen Notwendigkeit“ und ihre Würdigung des diesbezüglichen Beweismaterials einem fairen Verfahren nicht angemessen gewesen. Zum anderen habe das Kammergericht angesichts der Ungewissheit, die in der Fachwissenschaft über das Wesen der Transsexualität herrsche, seine Würdigung, K. habe ihre Transsexualität selbst herbeigeführt, auf unzureichender Grundlage getroffen. Der Gerichtshof entschied ferner, die deutschen Gerichte hätten zugleich auch das in Art. 8 EMRK verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens verletzt. Sie hätten keinen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen der K. und denjenigen der beklagten Krankenversicherung gefunden, indem sie der K. die Beweislast für die Notwendigkeit der beabsichtigten medizinischen Behandlung auferlegt hätten. Der Gerichtshof sprach K. einen Betrag von 15 000 € als immateriellen Schadensersatz sowie weitere 2 500 € für Auslagen und Kosten zu.
- 15 Da sich der Kläger weigerte, bezahlte die Beklagte die genannten Beträge an die jeweiligen Beschwerdeführer. Sie ist der Auffassung, der Kläger sei ihr zur Erstattung verpflichtet. Hierzu trägt sie vor: Die Erstattungspflicht ergebe sich aus Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG und dem in Ausführung hierzu ergangenen

Lastentragungsgesetz. Diese Regelungen seien zwar erst im Zuge der Föderalismusreform 2006 in Kraft getreten, erfassten aber nach Wortlaut, Sinn und Zweck auch die vorliegenden Altforderungen. Zuvor habe sich die Erstattungspflicht des Klägers aus den Grundsätzen über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung ergeben. Die Voraussetzungen eines bereicherungsrechtlichen Erstattungsanspruchs seien gegeben. Sie - die Beklagte - habe an die verletzten Dritten Zahlungen geleistet, die eigentlich dem Kläger obliegen hätten, und damit auf fremde Schuld gezahlt, ohne dass hierzu ein Rechtsgrund bestünde. Es treffe nicht zu, dass sie mit der Zahlung eine eigene Pflicht erfüllt habe. Völkerrechtlich sei zwar die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet; das meine aber nicht den Bund, sondern den Bund und Länder umgreifenden Gesamtstaat. Das Völkerrecht verhalte sich nicht dazu, welche Ebene innerstaatlich verpflichtet sei. Das sei hier aber der Kläger. Er sei gemäß Art. 30, 70, 83, 92 GG im vorliegenden Falle zuständig. Nur er könne daher die Konventionsverletzung beseitigen (Art. 46 EMRK); nur er sei deshalb auch zum Schadensersatz verpflichtet (Art. 41 EMRK). Das ergebe sich aus Art. 104a Abs. 1 GG, wonach die Länder die aus ihrer Aufgabenwahrnehmung entstehenden Kosten zu tragen hätten. Hiervon habe sie - die Beklagte - den Kläger freigestellt. Sie sei jedoch weder verpflichtet noch auch nur berechtigt, diese Kosten aus dem Bundeshaushalt zu bestreiten. Die Urteile des EGMR könnten einen Rechtsgrund schon deshalb nicht abgeben, weil sie lediglich das völkerrechtliche Außenverhältnis beträfen, sich aber zur innerstaatlichen Kompetenzverteilung nicht verhielten. Außer auf Bereicherungsgrundsätze lasse sich der Erstattungsanspruch noch auf die Grundsätze der Geschäftsführung ohne Auftrag und hilfsweise auch auf eine analoge Anwendung von Art. 104a Abs. 5 GG stützen, jedenfalls wenn - wie es geboten erscheine - bei Kostenlasten aus der Verletzung völkerrechtlicher Pflichten auf die Beschränkung der Verwaltungshaftung auf eine Verschuldenshaftung verzichtet werde.

- 16 Der Kläger entgegnet, das Bundesverwaltungsgericht könne über die zur Aufrechnung gestellte Forderung der Beklagten nicht entscheiden, da insoweit eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vorliege. Die Forderung bestehe im Übrigen nicht. Zu Unrecht nehme die Beklagte an, er - der Kläger - sei im Außenverhältnis zum Verletzten unmittelbar selbst verpflichtet. Vertragschließende Partei

der Menschenrechtskonvention sei allein die Beklagte. Verpflichtungen aus den Urteilen des EGMR trafen daher ebenfalls nur die Beklagte. Das gelte für die Pflicht zur Befolgung der Urteile wie zur Leistung von Schadensersatz. Hierfür sei die innerstaatliche Kompetenzverteilung gleichgültig. Mit ihren Zahlungen habe die Beklagte daher eine eigene Verpflichtung erfüllt. Das stehe einem Erstattungsanspruch nach Bereicherungsrecht oder nach den Grundsätzen der auftraglosen Geschäftsführung entgegen. Die Beklagte könne die Länder innerstaatlich nur mit den Mitteln in Anspruch nehmen, die das Grundgesetz vorsehe. Für einen Rückgriff der Beklagten gegenüber dem jeweiligen Land für geleistete Schadensersatzzahlungen nach Art. 41 EMRK fehle es aber an einer Rechtsgrundlage. Die erst am 1. September 2006 in Kraft getretene Neufassung des Art. 104a GG und das erst am 12. September 2006 in Kraft getretene Lastentragungsgesetz seien auf Altfälle wie den vorliegenden nicht anwendbar. Das zuvor geltende Recht enthalte eine vergleichbare Bestimmung nicht. Art. 104a Abs. 1 GG begründe keinen Haftungsanspruch, Art. 104a Abs. 5 GG lediglich einen solchen im Bereich des Verwaltungshandelns, aber nicht im Bereich des Justizhandelns.

II

- 17 Die Klage betrifft keine verfassungsrechtliche Streitigkeit und ist daher im Verwaltungsrechtsweg zulässig (§ 40 Abs. 1 Satz 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO; vgl. Urteil vom 24. Januar 2007 - BVerwG 3 A 2.05 - <Rn. 14 ff.> m.w.N.). Das Bundesverwaltungsgericht ist auch sachlich zuständig; § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist - selbst bei der gebotenen einschränkenden Auslegung - anwendbar (ebd. <Rn. 18> m.w.N.).
- 18 Die Klage ist jedoch unbegründet. Die Klageforderung bestand zwar; sie ist jedoch im Wege der Aufrechnung erloschen.
- 19 1. Das Bundesverwaltungsgericht kann über die zur Aufrechnung gestellten Gegenforderungen entscheiden. Auch hierbei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Forderung nichtverfassungsrechtlicher Art (§ 40 Abs. 1 Satz 1, § 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Beklagte stützt ihre Gegenforderungen auf das

Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen (Lastentragungsgesetz - LastG), das als Art. 15 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes vom 5. September 2006 (BGBl I S. 2098) verkündet worden ist. Dies ist in formeller Hinsicht ein im Rang unter dem Verfassungsrecht stehendes Bundesgesetz und enthält auch in materieller Hinsicht kein Verfassungsrecht. Wie sogleich zu zeigen sein wird, findet das Lastentragungsgesetz auf die zur Aufrechnung gestellten Gegenforderungen auch tatsächlich Anwendung. Damit bedarf keiner Entscheidung, ob die Gegenforderungen vor Erlass dieses Gesetzes verfassungsrechtlicher Art waren und welche prozessualen Konsequenzen hieraus zu ziehen gewesen wären.

- 20 2. Die Gegenforderungen der Beklagten finden in §§ 1, 4 und 5 LastG ihre rechtliche Grundlage.
- 21 a) Das Lastentragungsgesetz ist auf Altfälle wie die vorliegenden anwendbar.
- 22 Welchen zeitlichen Geltungsbereich sich ein Gesetz beilegt, ist dem Gesetz selbst zu entnehmen. Eine ausdrückliche Bestimmung findet sich freilich weder im Lastentragungsgesetz selbst noch im Föderalismusreform-Begleitgesetz im Übrigen. Allerdings meint der Kläger, aus der Wahl des Präsens in § 5 Abs. 1 LastG - „Soweit der Bund die Leistungspflichten im Außenverhältnis zu der zwischenstaatlichen Einrichtung erfüllt oder die finanziellen Lasten aus anderen Gründen unmittelbar beim Bund eintreten ...“ - lasse sich schließen, dass das Gesetz auf Altfälle keine Anwendung finden solle; andernfalls hätte es heißen müssen „erfüllt hat“ und „eingetreten sind“. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Wahl des Präsens entspricht dem Charakter der Vorschrift als einer allgemeinen Regel. Eine zusätzliche Aussage über den zeitlichen Geltungsbereich des gesamten Gesetzes kann dem nicht entnommen werden. Das stünde auch nicht zu erwarten. Aussagen über den zeitlichen Geltungsbereich eines Gesetzes finden sich üblicherweise als Übergangsbestimmungen am Ende eines Gesetzes. Solche Übergangsbestimmungen fehlen hier.

- 23 Allerdings beruht das Lastentragungsgesetz auf Art. 104a Abs. 6 Satz 4 GG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034). Es erfasst Altfälle mithin nur, wenn auch Art. 104a Abs. 6 GG Altfälle erfasst. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes trifft indes für Art. 104a Abs. 6 GG ebenfalls keine Regelung über den zeitlichen Anwendungsbereich. Übergangsbestimmungen enthält es lediglich in den Art. 125a ff. und in Art. 143c GG n.F. Diese betreffen jedoch andere Verfassungsänderungen; hieraus lässt sich für den zeitlichen Geltungsbereich des Art. 104a Abs. 6 GG nichts gewinnen.
- 24 Die Neuregelung der Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen nur auf Neufälle zu beziehen, bislang offene Altfälle von ihrer Geltung hingegen auszunehmen, widerspräche aber ihrem Sinn und Zweck. Die Regelung des X. Abschnitts des Grundgesetzes (Art. 104a ff. GG) muss aus zwingenden bundesstaatlichen Gründen als eine für Bund und Länder abschließende Regelung verstanden werden (BVerfG, Urteil vom 6. November 1984 - 2 BvL 19/83 u.a. - BVerfGE 67, 256 <286>; vgl. Urteil vom 28. März 2002 - 2 BvG 1, 2/01 - BVerfGE 105, 185 <193 f.>). Dementsprechend soll Art. 104a GG die Finanzierungslast für Verwaltungs- und für Zweckausgaben aus der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben umfassend regeln. Auf diesem Hintergrund ist zwischen Bund und Ländern Streit entstanden, ob und in welchem Sinne Art. 104a GG auch die Finanzierungslast aus der Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen erfasst. Dieser Streit wurde durch Einfügung des Art. 104a Abs. 6 GG und durch Erlass des Lastentragungsgesetzes beigelegt. Damit sollte Art. 104a GG seiner Funktion, die Verteilung der Finanzierungslasten aus der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zwischen Bund und Ländern grundsätzlich abschließend zu regeln, wieder - oder deutlicher und besser als bislang - gerecht werden. Dem widerspräche es jedoch, durch Einschränkungen des zeitlichen Geltungsbereichs der Neuregelung Regelungslücken zu belassen oder gar neue zu schaffen.
- 25 Es kann auch nicht angenommen werden, dass dies in der Absicht des Gesetzgebers gelegen hätte. Das würde voraussetzen, dass der Gesetzgeber der

Föderalismusreform und des Lastentragungsgesetzes seine eigene Regelung in Ansehen der Altfälle selbst für nicht sachgemäß erachtet oder sonst einen sachlichen Grund gesehen hätte, Altfälle von ihr auszunehmen. Dafür fehlt jeglicher Anhaltspunkt. Mit Recht weist die Beklagte darauf hin, dass jeder Gesetzgeber eine Neuregelung im Zweifel für eine sachgerechte Lösung des jeweiligen Problems ansehen und ihr eine möglichst umfassende Geltung auch in zeitlicher Hinsicht zuerkennen will, sofern nicht ausnahmsweise nachvollziehbare, d.h. willkürfreie Gründe für eine zeitliche Geltungseinschränkung bestehen.

- 26 Für seine gegenteilige Annahme verweist der Kläger auf die Einschätzung im Entwurf des Föderalismusreform-Begleitgesetzes, dass die Regelungen zur Lastentragung zwischen Bund und Ländern „keine unmittelbaren haushaltsmäßigen Auswirkungen“ hätten (BTDrucks 16/814 S. 25). Dieser Hinweis ist im vorliegenden Zusammenhang unergiebig. Eine „unmittelbare haushaltsmäßige Auswirkung“ konnte die Neuregelung nur entfalten, wenn sie Erstattungsansprüche begründet hätte, die zuvor nicht bestanden hatten. Gerade dies war aber zwischen Bund und Ländern umstritten, ohne dass der Gesetzgeber zu den gegensätzlichen Standpunkten zum alten Recht hätte Stellung nehmen wollen. In diesem Sinne weist die Begründung für den Entwurf des Föderalismusreform-Begleitgesetzes mehrfach darauf hin, dass Art. 104a Abs. 6 GG und das Lastentragungsgesetz die bislang zwischen Bund und Ländern streitige Frage der Lastentragung klären sollten (BTDrucks 16/814 S. 13, 21); und zur Begründung für den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes heißt es, dass die Lastentragung nunmehr „ausdrücklich geregelt“ und dadurch eine „klarere Zuordnung der Finanzverantwortung“ erreicht werden solle (BTDrucks 16/813 S. 10). All dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber den vorherigen Streit umfassend beilegen wollte. Dann verbietet sich aber die Annahme, er habe den Streit jedenfalls für Altfälle offen halten wollen.
- 27 b) Das Lastentragungsgesetz gilt nicht nur überhaupt für Altfälle; es gilt für sie auch rückwirkend. Der Erstattungsanspruch entsteht gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 LastG im Zeitpunkt der Erfüllung der Leistungspflicht durch den Bund. Das gilt auch dann, wenn dieser Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten des Lastentragungsgesetzes liegt; das Entstehen des Erstattungsanspruchs ist in Altfällen nicht etwa

bis zum Inkrafttreten des Lastentragungsgesetzes gehemmt. Insofern werden auch alle Rechtswirkungen, die an das Entstehen des Anspruchs geknüpft sind, „rückbewirkt“: So hat die Verjährung bereits zu laufen begonnen, so dass denkbar ist, dass Erstattungsansprüche für länger zurückliegende Leistungen des Bundes bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits verjährt waren. Auch die Erfüllungswirkung einer Aufrechnung trat zu dem Zeitpunkt ein, zu dem der Erstattungsanspruch des Bundes und der Gegenanspruch zur Aufrechnung geeignet einander gegenübergetreten sind (§ 389 BGB); auch insofern ist der Erstattungsanspruch mit der Leistung des Bundes und nicht erst mit dem Inkrafttreten des Art. 104a Abs. 6 GG oder des Lastentragungsgesetzes entstanden.

- 28 Damit setzt sich der Senat nicht in Gegensatz zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Oktober 2006 - 2 BvG 1/04, 2 BvG 2/04 - (NVwZ 2007, 190). Dort hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbs. 2 GG in den Fällen der gemeinschaftsrechtlichen Anlastung eine unmittelbar anwendbare Haftungsgrundlage ist. Das Urteil beruht auf der mündlichen Verhandlung vom 4. Juli 2006 und dem zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht; es konnte Art. 104a Abs. 6 GG n.F., der erst am 1. September 2006, und das Lastentragungsgesetz, das erst am 12. September 2006 in Kraft getreten ist, noch nicht berücksichtigen. Das Urteil enthält sich auch einer vorausblickenden Aussage zum - bereits absehbaren - neuen Recht. Es steht damit einer Auslegung, die dem neuen Recht rückwirkende Geltung zuerkennt, nicht entgegen. Aus den Grundsätzen der Rechtskraft oder aus der Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 Abs. 1 BVerfGG ergibt sich nichts anderes. Beide Rechtsinstitute finden ihre Grenze bei späteren Änderungen des Verfassungs- und des verfassungsgeprägten Rechts, auch wenn diese sich rückwirkende Kraft beilegen (allg. Meinung; vgl. Rennert in: Umbach/Clemens <Hrsg.>, Mitarbeiterkommentar zum BVerfGG, 1. Aufl. 1992, Rn. 91, 47 ff. zu § 31 BVerfGG m.w.N.).
- 29 3. Die Voraussetzungen der §§ 1, 4 und 5 LastG sind hier für alle drei Gegenforderungen der Beklagten erfüllt.

- 30 a) Die Bundesrepublik Deutschland war wegen der Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Bereich der Rechtsprechung zu finanzwirksamen Leistungen, nämlich zu Entschädigungen an die Verletzten auf der Grundlage von Art. 41 EMRK, verpflichtet (§ 1 Abs. 1 LastG). Der Bund hat die Entschädigungen geleistet; damit sind die finanziellen Lasten unmittelbar bei ihm eingetreten (§ 5 Abs. 1 Alt. 2 LastG). Darum kann er vom Kläger Erstattung verlangen, soweit die lastenbegründende Pflichtverletzung in dessen innerstaatlichem Zuständigkeits- und Aufgabenbereich erfolgt ist (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 LastG).
- 31 Bei Verletzungen völkerrechtlicher Verpflichtungen durch die Gerichte geht § 4 LastG davon aus, dass die Verpflichtung zur Entschädigung durch eine Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erfolgt. Die Vorschrift ist aber entsprechend anwendbar, wenn eine Verurteilung durch einen Vergleich abgewendet wird, der in dem Verfahren oder während des Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geschlossen wird. Auch eine durch Vergleich begründete Pflicht zum Ersatz von Schäden und zum Ausgleich von Kosten beruht auf Art. 41 EMRK und stellt eine Verpflichtung zu finanzwirksamen Leistungen wegen der Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Sinne von Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG und § 1 Abs. 1 LastG dar. Wollte man sie aus dem Anwendungsbereich von § 4 LastG herausnehmen, so entstünde eine ersichtlich ungewollte Regelungslücke; zudem würde die Vergleichsbereitschaft des Bundes als Verfahrensvertreter geschwächt.
- 32 Worin die lastenbegründende Pflichtverletzung zu sehen ist, richtet sich bei einer Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte allein nach dem in der Entscheidung festgestellten Sachverhalt; abweichende Feststellungen im Erstattungsverfahren verbieten sich (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 LastG; BTDrucks 16/814 S. 22). Auch wenn die vom Bund geleistete Zahlung auf einem Vergleich beruht, ist grundsätzlich allein der dem menschenrechtsgewärtlichen Verfahren zugrundeliegende Sachverhalt maßgebend. Zwar fehlt hier die Feststellung in einem Urteil des Gerichtshofs. Vielfach wird dem Vergleich aber ein Beschluss des Gerichtshofs über die Zulässigkeit einzelner Rügen

vorangehen, der genügende Feststellungen enthält. Im Übrigen sind die den Vergleich tragenden übereinstimmenden Vorstellungen des Beschwerdeführers und des Bundes als des Verfahrensführers der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich.

- 33 b) Bei Mitverursachungsanteilen von Bundesgerichten richtet sich die Lastenverteilung nach § 4 LastG, der im Sinne von § 1 Abs. 2 LastG konkretisiert und gegebenenfalls insofern „etwas anderes bestimmt“.
- 34 aa) Bei den Fällen A. und K. ist die Verurteilung durch den EGMR wegen einer Verletzung von Verpflichtungen durch die Gerichte des Klägers erfolgt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 LastG). Deshalb haftet der Kläger in diesen beiden Fällen in vollem Umfang. Eine Teilung der Lasten zwischen Bund und Land gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 LastG scheidet aus. Nach dieser Vorschrift tragen der Bund und das betroffene Land die Lasten je zur Hälfte, wenn ein Gericht des Bundes die Entscheidung des Gerichts eines Landes bestätigt hat. Eine Bestätigung in diesem Sinne liegt nur vor bei einer sachlichen Überprüfung der Entscheidung des Landesgerichts etwa in einem Revisionsverfahren oder in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren, wenn die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen wurde. An einer sachlichen Prüfung fehlt es hingegen, wenn das Bundesgericht einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung des Landesgerichts als unzulässig verwirft. Ebenso liegt es, wenn eine Revision nicht zugelassen oder eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen wird. Selbst wenn dies durch einen näher begründeten Beschluss des Bundesgerichts erfolgt, so geschieht dies doch in einem Zwischen- oder Vorprüfungsverfahren und dient allein der Prüfung, ob die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung der Revision oder für die Annahme der Verfassungsbeschwerde vorliegen, und nicht der sachlichen Überprüfung der Entscheidung des Landesgerichts. In den Fällen A. und K. hat keine Vollprüfung der Sache durch ein Bundesgericht stattgefunden. Dass das Bundesverfassungsgericht jeweils Verfassungsbeschwerden gegen die letztinstanzlichen Entscheidungen der Berliner Landesgerichte nicht zur Entscheidung angenommen hat, führt nach dem Vorstehenden nicht zur Lastenbeteiligung des Bundes.

- 35 bb) Im Fall Ax. hatten die Beschwerdeführer die Dauer eines Verfahrens gerügt, das sowohl bei Gerichten des Klägers als auch bei Gerichten des Bundes anhängig war. Damit findet § 4 Abs. 2 LastG Anwendung. Hiernach werden bei Verurteilungen wegen überlanger Verfahrensdauer und Anhängigkeit sowohl bei Gerichten des Bundes als auch eines Landes die Lasten im Verhältnis der Anteile der beteiligten Gerichte an der Verfahrensdauer getragen. Die Vorschrift hat sich für eine schematische Aufteilung allein nach Zeitanteilen entschieden. Auch insofern soll das Erstattungsverfahren von der Last eigenständiger Feststellungen zu dem Menschenrechtsverstoß freigehalten werden. Damit ist für § 4 Abs. 2 LastG unerheblich, mit welchem Maß an Pflichtwidrigkeit das eine oder das andere Gericht durch seine Verfahrensweise zu einer insgesamt überlangen Verfahrensdauer beigetragen hat. Etwas anderes gilt nur, wenn sich aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte oder, wenn eine solche durch Vergleich abgewendet wurde, aus dem diesem zugrundegelegten Sachverhalt ergibt, dass die Pflichtverletzung nur einem oder einzelnen der Gerichte, bei denen die Sache anhängig war, angelastet wird; dann beschränkt sich die Anwendung von § 4 Abs. 2 LastG auf die Träger dieser Gerichte. Das folgt aus dem in § 1 Abs. 2 LastG niedergelegten allgemeinen Grundsatz, der die Pflicht zur Lastentragung grundsätzlich an die Feststellung einer Pflichtverletzung knüpft.
- 36 Im Fall Ax. wurde das Verfahren vor dem EGMR durch einen Vergleich beendet, in dem sich der Bund zur Zahlung von 3 000 € verpflichtet hat. Dem lag die übereinstimmende Auffassung der Vergleichsparteien und des Landes zugrunde, dass „Zweifel an der Angemessenheit der Verfahrensdauer ... allein im Hinblick auf das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht“ bestehen. Angesichts dessen scheidet eine Lastenteilung aus, so dass der Erstattungsanspruch des Bundes auch im Fall Ax. in vollem Umfang besteht.

37 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Kley

van Schewick

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Sachgebiet: BVerwGE nein
Verteilung von Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern Fachpresse nein

Rechtsquellen:

GG Art. 104a Abs. 6
LastG §§ 1, 4, 5
EMRK Art. 41

Stichworte:

Finanzverfassung; Lastentragung; Lastentragungsgesetz; Altfälle; Rückwirkung; Pflichtverletzung; Menschenrechtskonvention; Konventionsverstoß; EGMR; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; Völkerrecht; Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen; überlange Verfahrensdauer; Erstattung; Mitverurteilung; Vergleich.

Leitsatz:

Das Lastentragungsgesetz wirkt zeitlich unbegrenzt zurück.

Bei Verletzungen völkerrechtlicher Verpflichtungen durch Gerichte ist § 4 LastG auch dann anzuwenden, wenn die Entschädigung an den Verletzten nicht aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, sondern aufgrund eines Vergleichs gezahlt wurde, durch den ein solches Urteil abgewendet werden sollte.

Worin die lastenbegründende Pflichtverletzung zu sehen ist, richtet sich allein nach dem in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs festgestellten oder, wenn eine solche durch Vergleich abgewendet wurde, nach dem diesem Vergleich zugrundegelegten Sachverhalt.

Ein Bundesgericht hat die Entscheidung des Gerichts eines Landes nur dann im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 LastG „bestätigt“, wenn es die Entscheidung in einem Rechtsbehelfsverfahren sachlich geprüft und gebilligt, nicht dagegen, wenn es das Rechtsmittel als unzulässig verworfen oder nicht zugelassen oder einen Rechtsbehelf nicht zur Entscheidung genommen hat.

Lasten aus Verurteilungen Deutschlands wegen überlanger Verfahrensdauer bei Landes- wie bei Bundesgerichten sind grundsätzlich schematisch nach Zeitanteilen aufzuteilen.

Urteil des 3. Senats vom 26. April 2007 - BVerwG 3 A 7.05