

**Ansprüche
im Zusammenhang mit der
Rückgliederung der Gemeinde Amt Neuhaus
in den Landkreis Lüneburg**

Rechtswissenschaftliches Gutachten

dem Landkreis Lüneburg

erstattet durch

Univ.-Prof. Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

unter Mitarbeit von
Dipl.-Jur. Tobias Welzel

Stand: 30. Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

Ergebnisse	3
A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag.....	4
B. Rechtliche Würdigung.....	6
I. Vertragliche Ansprüche.....	6
1. Ansprüche gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern gem. Staatsvertrag 1993.....	6
a) Rechtsgrundlagen.....	6
aa) Art. 6 Abs. 1 Satz 1 StV 1993	6
bb) Art. 9 StV 1993	7
b) Anspruchsgeltung.....	7
aa) Keine ausdrückliche Anwendbarkeit.....	7
bb) Voraussetzungen der ergänzenden Vertragsauslegung und der Analogie.....	8
cc) Planwidrige Regelungslücke.....	10
dd) Gleichheit der Interessenlage	11
c) Anspruchsberechtigung.....	16
2. Ergebnis.....	16
II. Gesetzliche Ansprüche.....	16
1. Ansprüche aus dem FAG n.F.	16
a) Rechtsgrundlagen.....	16
b) Anspruchsberechtigung und -inhalt	17
2. Ansprüche aus dem FAG a.F.	19
3. Ergebnis.....	19
III. Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung	19
IV. Schadensersatzansprüche.....	20
V. Verjährung.....	21
1. Ansprüche auf Leistung gem. Art. 9 StV 1993 und auf Feststellung gem. § 12 FAG	21
2. Ansprüche auf Schadensersatz gem. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB, Art. 34 S. 1 GG.....	24
3. Ergebnis.....	25
Literaturverzeichnis.....	26

Ergebnisse

1. Das Gutachten fragt nach Ansprüchen für den Fall, dass die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde Amt Neuhaus nach der Umgliederung nicht Niedersachsen, sondern weiterhin Mecklenburg-Vorpommern zugerechnet wurden, mit der Folge, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern weiterhin entsprechende Finanzmittel für den Aufbau Ost erhalten hat.
2. Für diesen Fall ist ein Anspruch des Landes Niedersachsen gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern entstanden. Der Anspruch ist auf Zahlung jenes Betrags gerichtet, welcher der Höhe nach jenen Leistungen für den Aufbau Ost entspricht, die ab dem 1. Januar 1994 wegen der Einwohnerinnen und Einwohner des Umgliederungsgebiets an das Land Mecklenburg-Vorpommern geflossen sind. Der Anspruch gründet in Art. 9 des Staatsvertrags zwischen den Ländern vom 2./9. März 1993 (StV 1993) in ergänzender Vertragsauslegung oder analoger Anwendung.
3. Außerdem ist ein Anspruch gegen den Bund entstanden. Der Anspruch ist gerichtet auf Neufeststellung der Ausgleichszahlungen seit dem 1. Januar 1994 unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Einwohnerinnen und Einwohner des Umgliederungsgebiets zu Niedersachsen zählen. Der Anspruch gründet in § 5 Abs. 2, § 12 i.V.m. § 19 FAG (in der jeweils geltenden Fassung).
4. Ob gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern oder den Bund gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG Ansprüche aus Amtshaftung, gerichtet auf Schadensersatz, entstanden sind, hängt insbesondere von allfälligem Verschulden der handelnden Amtsträger ab. Das ist eine Tatfrage, die kein Gegenstand dieses Rechtsgutachtens ist.
5. Dem Landkreis Lüneburg selbst stehen keine Ansprüche zu, weder gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern noch gegen den Bund. Insbesondere ergeben sich Ansprüche weder aus dem Staatsvertrag noch dem FAG. Auch aus ungerechtfertigter Bereicherung oder wegen Amtshaftung kann der Landkreis Lüneburg keine Ansprüche geltend machen.
6. Alle entstandenen Ansprüche unterliegen der Verjährung. Danach sind alle Ansprüche, die zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 31. Dezember 2007 entstanden sind, jedenfalls verjährt. Keinesfalls verjährt sind dagegen Ansprüche, die ab dem 1. Januar 2015 entstanden sind oder entstehen werden. Für den Zeitraum dazwischen (1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2014) kommt es darauf an, wann das Land Niedersachsen Kenntnis von der fehlerhaften Zuordnung der Einwohner erlangt hat oder ohne grobe Fahrlässigkeit hätte erlangen müssen und inwieweit Verhandlungen über den Anspruch oder die ihn begründenden Umstände zwischen dem Land Niedersachsen einerseits und dem Land Mecklenburg-Vorpommern oder der Bundesrepublik Deutschland andererseits schwebten. Diese Tatfragen sind kein Gegenstand dieses Rechtsgutachtens sind. Alle noch nicht verjährten Ansprüche verjähren jeweils nach zehn Jahren zum Jahresende, also ggf. schon zum 31.12.2018.
7. Verjährte Ansprüche sind rechtlich nicht durchsetzbar, haben aber politisches Gewicht.

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

Das ehemalige Amt Neuhaus und Teile der Stadt Bleckede, jeweils rechts der Elbe im Beitrittsgebiet gelegen, sind nach der Wiedervereinigung in den Landkreis Lüneburg links der Elbe eingegliedert worden. Die Umgliederung sollte nach der Überwindung der deutschen Teilung „dem Wunsch der Neuhäuser Bevölkerung nach landsmannschaftlicher und staatsrechtlicher Zuordnung zum Land Niedersachsen Rechnung“¹ tragen. Die beteiligten Länder, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, haben die Umgliederung im März 1993 durch Staatsvertrag (StV 1993)² geregelt. Der Staatsvertrag, der nach ursprünglicher Planung „noch im Jahr 1992“ hatte in Kraft treten sollen,³ ist nach der Ratifikation durch die Landtage und dem Austausch der Ratifizierungsurkunden gem. Art. 11 Abs. 2 StV 1993 am 30. Juni 1993 in Kraft getreten. Das hält die einschlägige Bekanntmachung über den Abschluss und das Inkrafttreten des StV 1993 im Bundesgesetzblatt fest.⁴ Die Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt erfolgte gem. § 2 Abs. 3 Landesgrenzänderungsverfahrensgesetz⁵ i.V.m. Art. 29 Abs. 7 Satz 1 GG, weil die Umgliederung durch die Verschiebung der gemeinsamen Landesgrenze den Gebietsbestand der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen verändert hat.

Im Rahmen dieses Gutachtens war auftragsgemäß zu Grunde zu legen, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern nach der Umgliederung allein deshalb Bundesmittel erhalten habe (in beträchtlicher Höhe, die unverbindlichen Schätzungen aus dem Landkreis Lüneburg belaufen sich auf über 25 Mio. EUR), weil der Bund bei seiner nach Einwohnern berechneten Zuteilung der Finanzmittel für den Aufbau Ost zur Förderung des wirtschaftlichen und infrastrukturellen Anschlusses an den Westen (Solidaritätszuschlag gem. Solidarparkt I und II) die rund 6.000 Einwohnerinnen und Einwohner des Amtes Neuhaus⁶ nicht Niedersachsen, sondern weiterhin Mecklenburg-Vorpommern zugeordnet habe. Der Landrat des Landkreises Lüneburg hat deshalb mit Schreiben vom 23. Oktober 2017 beim Finanzminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern nachgefragt, ob diese „tatsächlichen Grundla-

¹ Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus und anderer Gebiete nach Niedersachsen vom 2./9.03.1993, BGBl. I S. 1513 (1514 ff.).

² Siehe soeben, Fn. 1.

³ Antwort der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns auf eine kleine Anfrage, LT-Drs. 1/1433 v. 25.02.1992, S. 3.

⁴ Bekanntmachung über den Abschluß und das Inkrafttreten des Staatsvertrages zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und dem Land Niedersachsen über die Änderung der gemeinsamen Landesgrenze v. 5. August 1993, BGBl. I 1513 (1513) („Der Staatsvertrag ist nach seinem Artikel 11 Abs. 2 am 30. Juni 1993 in Kraft getreten“).

⁵ Gesetz über das Verfahren bei sonstigen Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes (G Artikel 29 Abs. 7) vom 30.07.1979, BGBl. I S. 1325.

⁶ Die umgliederten Teile der Stadt Bleckede seien in diesem Gutachten der Einfachheit halber jeweils mitgemeint.

gen überhaupt zutreffen“.⁷ Der Finanzminister Mecklenburg-Vorpommerns hat unter dem 11. Dezember 2017 „bestätig[t], dass von den Mecklenburg-Vorpommern aus Solidarpakt I und II zustehenden Mitteln keine Mittel an Niedersachsen weitergegeben wurden“, und außerdem mitgeteilt, dass die „neuen Länder“ sich „zur Verteilung der Mittel unter den ostdeutschen Ländern darauf verständigt“ hatten, „einen *zurückliegenden Einwohnerstand* zugrunde zu legen“⁸ (Hervorhebung nur hier). Diese Aussage lässt sich als Bestätigung der beschriebenen tatsächlichen Grundlagen verstehen.

Vor diesem Hintergrund hat mich der Landkreis Lüneburg gebeten, auf der beschriebenen Sachverhaltsgrundlage mögliche Ansprüche des Landkreises oder des Landes Niedersachsen gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern und gegen die Bundesrepublik Deutschland zu prüfen. In Betracht zu ziehen waren insbesondere Ansprüche gem. Solidarpakt- und Solidarpaktfortführungsgesetz, gem. StV 1993 und aus ungerechtfertigter Bereicherung. Mögliche Ansprüche gem. § 5 Mauergrundstücksgesetz⁹ sollten dagegen auftragsgemäß außen vor bleiben, da der Bundeshaushalt insoweit seit 2016 einen „Leertitel“ enthält¹⁰ und der Mauerfonds gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 MauerG i.V.m. § 5 Satz 1 MauerV¹¹ mit der vollständigen Verteilung der Mittel endet.

⁷ Schreiben des Landrats des Landkreises Lüneburg, *Manfred Nahrstedt*, an das Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 23. Oktober 2017, S. 2.

⁸ Schreiben des Finanzministers des Landes Mecklenburg-Vorpommern, *Mathias Brodkorb*, an den Landrat des Landkreises Lüneburg v. 11. Dezember 2017, S. 1 f. (dort ohne Hervorhebung).

⁹ Gesetz über den Verkauf von Mauer- und Grenzgrundstücken an die früheren Eigentümer (Mauergrundstücksgesetz, MauerG) vom 15.07.1996, BGBl. I S. 980.

¹⁰ Siehe Titel 634 41-813. Zuweisungen an den Fond nach § 5 Mauergrundstücksgesetz, siehe Bundeshaushaltsplan 2016, Einzelplan 60, S. 71, online unter https://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2016/soll/epl60.pdf (alle Internetquellen zuletzt abgerufen am 29. März 2018).

¹¹ Verordnung nach § 6 des Mauergrundstücksgesetzes (Mauergrundstücksverordnung, MauerV) vom 02.08.2001, BGBl. I 2128.

B. Rechtliche Würdigung

I. Vertragliche Ansprüche

1. Ansprüche gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern gem. Staatsvertrag 1993

a) Rechtsgrundlagen

aa) Art. 6 Abs. 1 Satz 1 StV 1993

Als Anspruchsgrundlage kommt der zwischen dem Land Niedersachsen und dem Land Mecklenburg-Vorpommern am 2./9. März 1993 abgeschlossene Staatsvertrag über die Umgliederung des Amts Neuhaus in Betracht. Staatsverträge sind öffentlich-rechtliche Verträge; sie bedürfen der Zustimmung der Parlamente und heißen bisweilen auch verfassungsrechtliche Verträge.¹² Zu den öffentlich-rechtlichen Verträgen zählen außerdem noch die verwaltungs-, kirchen- und völkerrechtlichen Verträge.¹³

Der StV 1993 verpflichtet nicht den Bund zur Gewährung von Fördermitteln. Zwar bestimmt der Staatsvertrag, dass „Förderungen und Förderungsprogramme im Umgliederungsgebiet“ gem. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 StV 1993 „fortgeführt“ werden. Doch können damit keine Förderungen des Bundes gemeint sein, denn über diese können die Länder, die den Staatsvertrag abgeschlossen haben, nicht verfügen. Zum einen fehlt ihnen die Kompetenz, über Bundesmittel zu disponieren, vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Halbsatz 1 GG. Zum anderen gilt auch im öffentlichen Recht der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass Verträge nicht zu Lasten Dritter geschlossen werden können.¹⁴ Dementsprechend haben sich die Bundesminister des Inneren und der Finanzen abschließend dahingehend geäußert, dass nach der Umgliederung des Amts Neuhaus in das Land Niedersachsen eine Förderung aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ ausgeschlossen sei.¹⁵

¹² BVerfGE 22, 221 (229 ff.); 42, 345 (355 ff.); 94, 297, (310); *Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 2; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14 Rn. 10; vgl. aber auch *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2015, Rn. 848.

¹³ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rn. 775 ff., insb. 778; *Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 2; allgemein zu Staatsverträgen *Schladebach*, *VerwArch* 98 (2007), 238 ff.

¹⁴ BVerwG, NVwZ 1993, 894 (894); *Ramsauer/Tegethoff*, in: Ramsauer (Hg.), *VwVfG*, § 58 Rn. 1, 3c; ebenso *Grziwotz*, *NJW* 1995, 1927 (1928); kritisch *Ziekow*, *VwVfG*, § 58 Rn. 2 ff.

¹⁵ Wiedergegeben gem. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 1/2014, S. 5.

Art. 6 Abs. 1 Satz 1 StV 1993 betrifft deshalb die Förderungen und Förderungsprogramme der vertragsschließenden Länder selbst. Doch auch insoweit begründet der Staatsvertrag keine Ansprüche Niedersachsens gegen Mecklenburg-Vorpommern. Das ergibt sich aus dem Folgesatz. Danach „bleibt“ es nämlich ausdrücklich weiterer

„Prüfung und Abstimmung im Einzelfall vorbehalten, welche Seite die Finanzierung zu tragen hat“.

bb) Art. 9 StV 1993

Die Regelung des Art. 9 StV 1993 hat folgenden Wortlaut:

„Das Land Mecklenburg-Vorpommern zahlt im Jahre 1993 ab dem Tage des Inkrafttretens des Staatsvertrages monatlich den Betrag an das Land Niedersachsen, der der Höhe der Leistungen des Fonds ‚Deutsche Einheit‘ entspricht, die auf die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften nach § 5 Abs. 1 letzter Halbsatz des Finanzausgleichsgesetzes vom 15. April 1991 (GVOBl M-V S. 118) monatlich zur Umgliederung im Jahr 1993 entfallen.“

Zu Artikel 9 StV 1993 gibt es eine Protokollnotiz. Sie lautet:

„Sollte der Staatsvertrag nach dem 30. Juni 1993 in Kraft treten, muß über einen Ausgleich der Leistungen aus dem Fonds ‚Deutsche Einheit‘ für das Umgliederungsgebiet neu verhandelt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß den Leistungen, die das Land Mecklenburg-Vorpommern dann aus dem Fonds ‚Deutsche Einheit‘ für das Umgliederungsgebiet erhält, keine entsprechenden Belastungen gegenüberstehen.“¹⁶

Die Protokollnotiz ist nicht unmittelbar einschlägig, weil der Staatsvertrag nicht nach dem, sondern just am besagten 30. Juni 1993 in Kraft trat.¹⁷

b) Anspruchsgeltung

aa) Keine ausdrückliche Anwendbarkeit

Auch Art. 9 StV 1993 ist auf den zu begutachtenden Sachverhalt nicht ausdrücklich anwendbar: Der Wortlaut der Vorschrift erfasst nur „Leistungen des Fonds „Deutsche Einheit““ und solche auch nur für das „Jah[r] 1993“. Eine ausdrückliche Regelung über den Ausgleich dieser oder anderer Zuweisungen zu einem späteren Zeitpunkt enthält der Vertrag nicht.

¹⁶ Protokollnotiz zum Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus und anderer Gebiete nach Niedersachsen, BGBl. I S. 1518 (1518).

¹⁷ Siehe oben, vor Fn. 4.

bb) Voraussetzungen der ergänzenden Vertragsauslegung und der Analogie

In Betracht kommt aber eine Anwendung des Art. 9 StV 1993 in ergänzender Vertragsauslegung oder analog. Die ergänzende Vertragsauslegung bezieht sich, daher der Name, auf Verträge und dient dazu, deren Lücken zu schließen. Die Analogie ist ein Mittel, um Lücken in Gesetzen zu schließen.

Für die ergänzende Vertragsauslegung spricht, dass vorliegend Ansprüche in Rede stehen, die in einem Staatsvertrag gründen. Staatsverträge werden – wie alle Verträge, auch öffentlich-rechtliche – durch übereinstimmende Willenserklärungen geschlossen. Willenserklärungen sind auch im öffentlichen Recht gem. §§ 133, 157 BGB auszulegen¹⁸. Maßgeblich ist danach der erklärte Wille, wie ihn der Empfänger nach Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte bei objektiver Würdigung aller maßgeblichen Begleitumstände verstehen konnte.¹⁹ Besteht im Vertrag eine Regelungslücke, ist danach die ergänzende Vertragsauslegung auch für öffentlich-rechtliche Verträge²⁰ einschließlich Staatsverträge²¹ zulässig und, sind die Voraussetzungen erfüllt, auch geboten.

Für die analoge Anwendung spricht, dass Staatsverträge durch den Gesetzgeber in ein Parlamentsgesetz umgeformt werden müssen (sog. Transformationslehre²²).²³ Staatsverträge zwischen Ländern werden von den jeweiligen Landesregierungen (hier gem. Art. 35 Abs. 1 LV Nds. und Art. 47 Abs. 1 LV M-V) nur verhandelt und unterschrieben²⁴; ihr Inkrafttreten setzt (nach damals²⁵ wie heute geltendem Landesverfassungsrecht) die Ratifikation durch die Landtage mittels Parlamentsgesetz voraus²⁶, soweit sich – wie hier – die Staatsverträge auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen.²⁷ Ist das Zustimmungsgesetz konstitutiv für die Geltung einer Regelung, kommt folgerichtig dem Staatsvertrag als solchem neben dem Gesetz keine eigene Bedeutung mehr zu.²⁸ Dementsprechend bezieht sich

¹⁸ Vgl. BVerwGE 74, 15 (17); 106, 187 (189). Diese Vorschriften gelten jedenfalls für Staatsverträge, die inländische Körperschaften des öffentlichen Rechts unter der Geltung des Grundgesetzes schließen.

¹⁹ Zur Geltung dieses Grundsatzes als allgemeiner Rechtsgrundsatz und, für verwaltungsrechtliche Verträge, gem. § 60 VwVfG vgl. nur *Spieth*, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, § 60 Rn. 1; *Bonk/Neumann/Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG, § 60 Rn. 1.

²⁰ BVerwG, NVwZ-RR 1998, 302 (304).

²¹ BVerwG, NJW 1980, 2826 ff. (insb. 4. Leitsatz).

²² Allgemein *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 59 Rn. 61 ff.; a.A. etwa *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 337 ff.

²³ *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 59 Rn. 62.

²⁴ So hat in Niedersachsen der Ministerpräsident die Vertragsabschlusskompetenz inne, vgl. *Ipsen*, Niedersächsische Verfassung, Art. 35 Rn. 9.

²⁵ Vgl. hierzu die identische Regelung des Art. 47 LV M-V 1993 sowie *Ipsen*, Niedersächsische Verfassung, Art. 35 Rn. 1 ff. zur Entwicklung der Vorschrift.

²⁶ *Menzenbach/Lämmerzahl*, Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 3 – Verfassung und Verwaltung, Nr. 48/07, Staatsverträge zwischen den Bundesländern; *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 157.

²⁷ *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, Art. 35 Nr. 2; *Ipsen*, Niedersächsische Verfassung, Art. 35 Rn. 10.

²⁸ *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 337.

die Rechtsprechung regelmäßig auf das Zustimmungsgesetz und nicht auf den Staatsvertrag.²⁹ Konsequenz müsste weiter sein, dass Gegenstand der Auslegung nicht der Staatsvertrag, sondern das Zustimmungsgesetz ist und Methoden der Auslegung nicht die der Vertrags-, sondern die der Gesetzesauslegung sind. Eine Lücke im Gesetz ist dann unter den Voraussetzungen der Analogie zu schließen.³⁰

In dieser Folgerichtigkeit verfährt die Rechtsprechung nicht durchgängig. So hat das Bundesverwaltungsgericht einerseits geurteilt, dass eine Analogie zur Schließung von Lücken des Staatsvertrags in Betracht kommt,³¹ andererseits aber ebenfalls entschieden, dass bei der Auslegung von Staatsverträgen grundsätzlich eine ergänzende Vertragsauslegung geboten sei:³²

„Lässt sich nicht ermitteln, welche Rechtsfolgen die Parteien eines Gliedstaatsvertrages an eine – insoweit unvollständig getroffene – Regelung anknüpfen wollten, so ist die Regelungslücke durch ergänzende Vertragsauslegung in Orientierung am mutmaßlichen Parteiwillen zu schließen.“³³

Zuletzt, in einem Beschluss aus dem Jahr 2017, hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage, ob der Inhalt eines Staatsvertrages nach den Regeln der Norm- oder der Vertragsauslegung zu bestimmen ist, offen gelassen.³⁴ Dementsprechend wechselhaft verfahren auch die unteren Instanzen.³⁵

Dass die Gerichte nicht klar Position beziehen, dürfte daran liegen, dass die Voraussetzungen der Analogie und der ergänzenden Vertragsauslegung in den hier zu betrachtenden Fällen übereinstimmen, so dass auch dieses Gutachten die Frage unentschieden lassen kann. Erste Voraussetzung ergänzender Vertragsauslegung ist die planwidrige Regelungslücke.³⁶ Dasselbe gilt im Fall einer analogen Anwendung des Art. 9 StV bzw. der Zustimmungsgesetze, mittels derer die Parlamente die Vorschrift in geltendes Landesrecht überführt haben.³⁷ Eine Regelungslücke ist jeweils planwidrig, wenn die Vertragspartner einen regelungsbedürftigen Punkt nicht geregelt haben.³⁸ Davon kann keine Re-

²⁹ St. Rspr. seit BVerfGE 12, 205 (221); BVerwGE 22, 299 (301).

³⁰ Vgl. *Vedder*, Intraföderale Staatsverträge, S. 218.

³¹ BVerwGE 54, 29 (43).

³² Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1998, 302 (304) (zu öffentlich-rechtlichen Verträgen).

³³ BVerwG, NJW 1980, 2826 (2826); ebenso *Menzenbach/Lämmerzahl*, Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 3 – Verfassung und Verwaltung, Nr. 48/07, Staatsverträge zwischen den Bundesländern.

³⁴ BVerwG, Beschluss vom 23.01.2017 – 6 B 43.16, Rn. 24.

³⁵ So wendet das VG Freiburg, Urt. v. 02.12.2005 – Az.: 2 K 1366/05, Rn. 17 ff. eine Analogie an; das VG Berlin hingegen spricht bei der Auslegung eines Staatsvertrages von ergänzender Vertragsauslegung, Urt. v. 20.10.2014 – Az.: 26 K 148.14, BeckRS 2014, 57198.

³⁶ BVerwG, NVwZ-RR 1998, 302 (304).

³⁷ Vgl. BVerwG, NZA-RR 2017, 443 (Rn. 25 mit Rn. 28); *Möllers*, Methodenlehre, § 6 Rn. 92.

³⁸ BVerwG, NVwZ-RR 1998, 302 (304).

de sein und eine Regelungslücke entfällt deshalb, wenn die getroffene Regelung nach dem Willen der Parteien bewusst abschließend sein sollte.³⁹

Die zweite Voraussetzung fragt nach der Interessenlage. Für die ergänzende Vertragsauslegung ist maßgebend, was die Parteien bei einer angemessenen Abwägung ihrer Interessen nach Treu und Glauben als redliche Vertragspartner vereinbart haben würden, hätten sie den planwidrig nicht geregelten Fall doch geregelt.⁴⁰ Die Interessen der Parteien kommen vorrangig in den getroffenen Regelungen zum Ausdruck. Ist die Interessenlage zwischen einer getroffenen Regelung einerseits und dem nicht geregelten, aber regelungsbedürftigen Fall andererseits dieselbe, ist die Regelungslücke gemäß dieser gleichen Interessenlage zu schließen. Dieselbe Voraussetzung einer gleichen Interessenlage gilt im Fall der Analogie.⁴¹ Weil ergänzende Vertragsauslegung und Analogie also in den hier zu betrachtenden Fällen notwendig zu übereinstimmenden Ergebnissen kommen, ist die Abgrenzung der beiden Rechtsinstitute allenfalls von theoretischer Bedeutung.

cc) Planwidrige Regelungslücke

Der Staatsvertrag regelt Ausgleichszahlungen gem. Art. 9 StV 1993 ausdrücklich nur für das Jahr 1993 und nur für Zuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“. Es gibt also keine Regelung, die über das Jahr 1993 hinausreicht und/oder Zahlungen aus anderen Quellen als dem Fonds „Deutsche Einheit“ erfasst. So gesehen bestehen also zwei Regelungslücken im Vertragstext.

Diese Regelungslücken wären geplante, hätten die Vertragsparteien Ansprüche über das Jahr 1993 und über den Fonds „Deutsche Einheit“ hinaus auch für den Fall einer Falschberechnung aufgrund fehlerhafter Zuordnung der Einwohner des Umgliederungsgebiets für den Länderfinanzausgleich und andere Ausgleichszahlungen ausschließen wollen. Für beide Regelungslücken ist Voraussetzung, dass die Vertragsparteien eine solche Situation vorhergesehen haben. Entsprechende Hinweise darauf finden sich indes weder im StV 1993 noch in den landesparlamentarischen Materialien⁴² noch in der oben zitierten Protokollnotiz⁴³. Im Gegenteil: Vorhergesehen hatten die Parteien ausweislich der Protokollnotiz nur den Fall, dass der Vertrag später als geplant in Kraft tritt. Der Zeitpunkt des In-

³⁹ *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 157 Rn. 3; vgl. auch BVerwG, NZA-RR 2017, 443 (Rn. 25).

⁴⁰ BVerwG, NJW 1980, 2826 (2828); NVwZ-RR 1998, 302 (304); *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 157 Rn. 7.

⁴¹ BVerwG, NVwZ 2010, 373 (376); BVerwG, Urt. v. 14.12.2017 – Az.: 4 C 6.16; Rn. 15; BVerwG, NVwZ 2016, 85 (87); *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 381 ff.

⁴² Gesetzesentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Landtags-Drs. 1/2885 v. 03.03.1993, S. 25 und wortgleich Gesetzesentwurf der Landesregierung Niedersachsens v. 09.03.1993, Landtags-Drs. 12/4640, S. 22; Antwort der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns auf eine kleine Anfrage, LT-Drs. 1/1433 v. 25.02.1992; LT M-V, Drs. 1/2014; Sitzungsprotokoll Landtag Mecklenburg-Vorpommern – 1. Wahlperiode – 53. Sitzung am 07. Mai 1992.

⁴³ Siehe oben, bei Fn. 16.

krafttretens (und streng genommen auch das Ob des Inkrafttretens) war nicht gewiss, weil die den Staatsvertrag verhandelnden Landesregierungen für das Inkrafttreten des Staatsvertrags auf die Landesparlamente angewiesen waren. Anhaltspunkte dagegen, dass die Länder mit einer fehlerhaften Zuordnung der Einwohner gerechnet haben, gibt es keine. Ein solcher Fehler ist auch derart unwahrscheinlich, dass ohne konkrete Anhaltspunkte nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Länder einen solchen Fehler in Betracht gezogen (oder auch nur für möglich gehalten) hätten. Die Regelungslücken sind nach alledem also planwidrig.

dd) Gleichheit der Interessenlage

Die besonderen Belastungen, die im Amt Neuhaus bestanden, treffen dasjenige Land, zu dem das Amt gehört. Zahlungen, welche die besonderen Belastungen im Umgliederungsgebiet ausgleichen sollen, sind daher sachgerechter- und naheliegenderweise just jenem Land zuzuordnen, das die (mit den Zahlungen auszugleichenden) Belastungen tatsächlich zu schultern hat. Diese Sicht teilten die vertragsschließenden Länder Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, ihre Interessenlage war insoweit dieselbe. Die Übereinstimmung liegt schon deshalb nahe, weil nur die beschriebene Zuordnung sachgrundlose Überkompensationen vermeidet, nur sie den berechtigten Interessen beider Länder in jeden Zeitpunkt gerecht wird und nur sie in diesem Sinn „fair“ ist.

Dementsprechend lässt sich die Gleichheit der Interessenlage konkret aus der Entstehungsgeschichte und den Regelungen des Staatsvertrags 1993 ableiten. Die Entstehungsgeschichte belegt, dass die Zuordnung der Ausgleichszahlungen für das Amt Neuhaus nach der Umgliederung zu den „wesentlichen Punkten“⁴⁴ der Vertragsverhandlungen gehörte⁴⁵. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns unterrichtete den Landtag Mecklenburg-Vorpommerns in diesem Sinn in ihrem „Bericht zum Stand der Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen über das Gebiet ‚Amt Neuhaus‘“ am 29. Juni 1992 wie folgt:

„Niedersachsen hat außerdem im April 1992 den Wunsch geäußert, eine Regelung über den Finanzausgleich für das Umgliederungsgebiet zu treffen. Diese Regelung soll dazu

⁴⁴ Unterrichtung durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Bericht zum Stand der Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen über das Gebiet „Amt Neuhaus“, LT M-V, Drs. 1/2014 v. 29.06.1992, S. 2 (bezogen auf den „Finanzausgleich“).

⁴⁵ Antwort der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns auf eine kleine Anfrage, LT-Drs. 1/1433 v. 25.02.1992, S. 4 f. („Werden nach der Rückgliederung des Amtes Neuhaus die Mittel ‚Aufschwung Ost‘ weiter verfügbar sein?“, „Welche Anträge zur Förderung kommunaler Investitionen aus dem Fonds ‚Deutsche Einheit‘ und ‚Aufschwung Ost‘ liegen der Landesregierung aus dem Amt Neuhaus vor?“); Abg. *Till Backhaus* (SPD), Sitzungsprotokoll Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 1. Wahlperiode, 53. Sitzung am 07. Mai 1992, S. 2742 (2743) („Ich persönlich bin leider dazu gezwungen, einen Katalog zusammenzustellen, der unter anderem die Förderkriterien beziehungsweise den Unterschied zwischen Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern darstellt. [...] Insofern geht es uns im wesentlichen um die Fragen: [...] Hat das Gebiet auch weiterhin Zugriff zum Fonds ‚Deutsche Einheit‘ und auch zu dem Programm ‚Aufschwung Ost‘ [...]?“).

dienen, den Gemeinden des ‚Amtes Neuhaus‘ die Mittel aus dem Fonds Deutsche Einheit und ähnlichen Förderprogrammen zukommen zu lassen, die Mecklenburg-Vorpommern für diese Gemeinden oder ihre Einwohner auch nach der Umgliederung aufgrund der Berechnungsmethoden dieser Förderprogramme für eine Übergangszeit noch erhält. Auch auf diese neue niedersächsische Anregung ist das Innenministerium eingegangen und erarbeitet derzeit einen Entwurf.“⁴⁶

Namentlich den vorgesehenen Tag des Inkrafttretens, den 30. Juni 1993, bestimmten die Länder nicht zuletzt mit Blick auf die Ausgleichszahlungen. In der Begründung des Staatsvertrags heißt es insoweit:

„In der Protokollnotiz zu Artikel 9 kommt zum Ausdruck, daß das Inkrafttreten des Staatsvertrages spätestens am 30.06.1993 für beide Seiten Geschäftsgrundlage der in Artikel 9 getroffenen Regelung ist. Soweit dies im gegenwärtigen Zeitpunkt geboten und möglich ist, werden die wesentlichen Gesichtspunkte einer etwaigen Anpassung bereits skizziert. [...] Der Zeitpunkt ist nicht nur für die Menschen im Umgliederungsgebiet von Bedeutung, er hat auch erhebliche finanzielle Auswirkungen für beide Länder. Grundlage für die Ausgestaltung einzelner Regelungen ist die Erwartung, daß die Umgliederung in jedem Fall vor dem 30.06.1993 vollzogen wird. Diese Erwartung wird in der Protokollnotiz unter Berücksichtigung der den beiden Landtagen zustehenden Entscheidungskompetenz formuliert.“⁴⁷

Konkret bestimmte Art. 9 StV 1993, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern in genau jener Höhe Geldzahlungen an Niedersachsen leistet, wie Mecklenburg-Vorpommern selbst aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ Finanzmittel für das umgegliederte Gebiet erhält. Die Länder gingen dabei davon aus, dass Bundesmittel nach Mecklenburg-Vorpommern nur noch für das Übergangsjahr fließen würden. Dementsprechend heißt es in der Begründung:

„Mecklenburg-Vorpommern wird auch bei der von beiden Ländern angestrebten Umgliederung in der ersten Hälfte des Jahres 1993 noch bis Ende 1993 Leistungen aus dem Fonds ‚Deutsche Einheit‘ für das Umgliederungsgebiet erhalten“⁴⁸.

Im Anschluss würde in Folge der Überführung des Umgliederungsgebiets nach Niedersachsen keine solche Förderung des Amtes Neuhaus mehr möglich sein. In dem Bericht der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns heißt es diesbezüglich:

„Die Frage der Weiterfinanzierung aus dem Fonds Deutsche Einheit ist mittlerweile auch geklärt. Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Finanzen haben sich

⁴⁶ Unterrichtung durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Bericht zum Stand der Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen über das Gebiet „Amt Neuhaus“, LT M-V, Drs. 1/2014 v. 29.06.1992, S. 2; vgl. in der Sache ebenso Min. *Bärbel Kleedehn*, Sitzungsprotokoll Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 1. Wahlperiode, 53. Sitzung am 07. Mai 1992, S. 2744 (2745).

⁴⁷ Gesetzentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Entwurf eines Gesetzes über den Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus und anderer Gebiete nach Niedersachsen v. 03.03.1993, LT-Drs. 1/2885, S. 25, 26.

⁴⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Entwurf eines Gesetzes über den Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus und anderer Gebiete nach Niedersachsen v. 03.03.1993, LT-Drs. 1/2885, S. 25.

gegenüber dem Innenministerium abschließend dahin geäußert, daß nach dem Wechsel zu Niedersachsen für den Bereich des ‚Amtes Neuhaus‘ eine Förderung aus dem Fonds Deutsche Einheit nicht mehr möglich ist.“⁴⁹

Der Sache nach sollte Mecklenburg-Vorpommern also für jene Bundesmittel, die es für das Umgliederungsgebiet für die zweite Jahreshälfte 1993 erhält, bloß „Durchlaufposten“ und „Rechnungsstelle“ sein, auf dass diese Mittel ins belastete Niedersachsen weiterfließen.⁵⁰ Die Weiterleitung des Belastungsausgleichs aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ erfolgte gem. Art. 9 StV 1993 ausdrücklich „ab dem Tage des Inkrafttretens des Staatsvertrages“, also insofern „auf Heller und Pfennig“ genau.

Dass die beiden Länder die Weiterleitung der Bundesmittel nur für den Zeitraum ab Inkrafttreten des Staatsvertrags bis Ende 1993 verabredet haben und nicht darüber hinaus, ist dem Umstand geschuldet, dass die Länder (wie sich herausstellen sollte: zu Recht) davon ausgingen, dass der Staatsvertrag zum 30. Juni 1993 in Kraft treten würde. Unter dieser Annahme bestand Regelungsbedarf nur für den Rest des „Übergangsjahrs“ 1993 und nur für den Fonds „Deutsche Einheit“.

Das liegt an der jeweiligen Berechnungsweise der Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ und des FAG. Die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ wurden im Jahr 1993 aufgrund der Einwohnerzahlen der Länder am 30. Juni des Vorjahres, hier also des Jahres 1992, verteilt.⁵¹ Davon gingen auch die vertragsschließenden Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern ausdrücklich und zu Recht aus.⁵² Am 30. Juni des Jahres 1992 zählten die Einwohner des Umgliederungsgebiets jedenfalls noch zu Mecklenburg-Vorpommern; erst mit Inkrafttreten des Staatsvertrags am 30. Juni 1993 wechselten sie, wie von den Landesregierungen vorhergesehen, die Landeszugehörigkeit und wurden nie-

⁴⁹ Unterrichtung durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Bericht zum Stand der Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen über das Gebiet „Amt Neuhaus“, LT M-V, Drs. 1/2014 v. 29.06.1992, S. 5; vgl. auch Min. *Bärbel Kleedehn*, Sitzungsprotokoll Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 1. Wahlperiode, 53. Sitzung am 07. Mai 1992, S. 2744 (2745) („Lassen Sie mich zum Schluß noch darauf hinweisen, daß die Frage der Weiterfinanzierung aus dem Fonds ‚Deutsche Einheit‘ mittlerweile geklärt ist. In Übereinstimmung mit dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Finanzen gehe ich auch davon aus, daß klare Fronten hinsichtlich der endgültigen Zugehörigkeit für den Bereich des Amtes Neuhaus von großer Wichtigkeit für alle weiteren Entscheidungen sind, so zum Beispiel auch für die Bereitstellung von finanziellen Mitteln aus dem Anteil des Fonds ‚Deutsche Einheit‘ für Mecklenburg-Vorpommern“).

⁵⁰ Gesetzentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Entwurf eines Gesetzes über den Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus und anderer Gebiete nach Niedersachsen v. 03.03.1993, LT-Drs. 1/2885, S. 25 („Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen haben sich darauf verständigt, daß die auf das Umgliederungsgebiet im Jahre 1993 nach dem Inkrafttreten des Staatsvertrages entfallende kommunale Zuweisung [...] an Niedersachsen weitergeleitet werden“).

⁵¹ § 2 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über die Errichtung eines Fonds ‚Deutsche Einheit‘ vom 25. Juni 1990 (BGBl. II, S. 518) in der Fassung des Art. 5 des Gesetzes über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie über strukturelle Anpassungen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Haushaltsbegleitgesetz 1991 – HBegIG 1991) v. 24.06.1991, BGBl. I, S. 1314 (1316): „Die jährlichen Leistungen des Fonds werden [...] den Ländern [...] gewährt und auf diese Länder im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl am 30. Juni des jeweils vorhergehenden Jahres [...] verteilt“.

⁵² So übereinstimmend Gesetzentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Entwurf eines Gesetzes über den Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus und anderer Gebiete nach Niedersachsen v. 03.03.1993, LT-Drs. 1/2885, S. 25.

dersächsische Landeskinder. Das ist der Grund, warum Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen nur für das Jahr 1993 eine Regelung über Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ treffen mussten. Für die Zeit davor und danach trat die gewünschte Zuordnung, nach der das jeweils belastete Land diese Mittel erhalten sollte, ohne Weiteres von Gesetzes wegen ein.

Für Ausgleichszahlungen nach dem FAG war unter der eingetretenen Voraussetzung, dass der Staatsvertrag wie geplant zum 30. Juni 1993 in Kraft tritt, nicht einmal eine Übergangsregelung notwendig. Grundlage für die Berechnung dieser Zahlungen ist gem. § 2 Abs. 3, § 9 Abs. 1, § 12 FAG 1993⁵³ nämlich ohnehin jene Einwohnerzahl, die das Statistische Bundesamt zum 30. Juni des Rechnungs- bzw. Ausgleichsjahres festgestellt hat.⁵⁴ Dabei ist das Ausgleichsjahr nach der Legaldefinition des § 5 Abs. 1 FAG 1993 das Rechnungsjahr, für das der Ausgleich durchgeführt wird. Dementsprechend stellte das Bundesministerium der Finanzen für das Jahr der Umgliederung in der einschlägigen Verordnung über den Finanzausgleich des Jahres 1993 denn auch auf die Einwohnerzahl just am 30. Juni 1993 ab.⁵⁵ Mit diesem Tag der Umgliederung zählten die Einwohner des Amts Neuhaus aber ohnehin schon zu Niedersachsen. Nach alledem hatten Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen keinen Grund, für die Festsetzung der Ausgleichszahlungen durch den Bund gem. § 2 Abs. 3, § 9 Abs. 1, § 12 FAG eine vertragliche Regelung zu treffen, weder für das Jahr 1993 noch für ein Folgejahr. Die gewünschte Zuordnung, nach der das jeweils belastete Land die Mittel erhalten sollte, trat jedenfalls ohne Weiteres schon von Gesetzes wegen ein. Nach alledem bringt Art. 9 StV 1993 also das übereinstimmende Interesse der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen zum Ausdruck, dass die Ausgleichszahlungen für das belastete Gebiet, gleich aus welcher Quelle, in jedem Jahr an das jeweils belastete Land fließen sollten.

Dieser Gesichtspunkt war auch für den (unwahrscheinlichen, tatsächlich nicht eingetretenen) Fall des Inkrafttretens nach dem Stichtag des 30. Juni 1993 entscheidend. Die zitierte Protokollnotiz sah vor, dass bei den dann durchzuführenden Verhandlungen zu berücksichtigen „ist“, dass „den Leistungen, die das Land Mecklenburg-Vorpommern“ in diesem Fall „aus dem Fonds ‚Deutsche Einheit‘ für das Umgliederungsgebiet“ erhalte, „keine entsprechenden Belastungen gegenüberstehen“ würden.⁵⁶

⁵³ Art. 33 des Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG) v. 23.06.1993, BGBl. I, S. 944 (977 ff.). Auf den 30. Juni des Ausgleichs- bzw. Rechnungsjahres stellte auch die Vorläufervorschrift ab, vgl. § 2 Abs. 5, § 5 Abs. 1, § 9 Abs. 1 des FAG v. 28.01.1988, BGBl. I, S. 95.

⁵⁴ Später: „des Ausgleichsjahres“, siehe Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) v. 20.12.2001, BGBl. I, S. 3955.

⁵⁵ Bundesrat, Drs. 159/96 v. 28.02.1996, S. 9, 13, 17.

⁵⁶ Siehe oben, bei Fn. 16.

Das war nach dem Willen der Vertragsparteien der entscheidende, der „wesentliche Gesichtspunkt“, wie sich auch aus der Begründung zur Protokollnotiz ergibt. Dort heißt es:

„In der Protokollnotiz zu Artikel 9 kommt zum Ausdruck, daß das Inkrafttreten des Staatsvertrages spätestens am 30.06.1993 für beide Seiten Geschäftsgrundlage der in Artikel 9 getroffenen Regelung ist. Soweit dies im gegenwärtigen Zeitpunkt geboten und möglich ist, werden die wesentlichen Gesichtspunkte einer etwaigen Anpassung bereits skizziert.“⁵⁷

Nach alledem steht fest: Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen verfolgten das übereinstimmende Interesse, dass jeweils das Land, zu dem das Umgliederungsgebiet zählt, auch die für dessen Einwohner fließenden Bundesausgleichsmittel erhalten sollte. Dieses übereinstimmende Interesse war nicht nur auf die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ gerichtet, sondern ausdrücklich auch auf „ähnlich[e] Förderprogramme“, aus denen „Mecklenburg-Vorpommern für diese Gemeinden oder ihre Einwohner auch nach der Umgliederung aufgrund der Berechnungsmethoden dieser Förderprogramme“ für die „Übergangszeit“, also bis zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Ost und West, Mittel erhält.⁵⁸

Die Interessenlage ist schließlich nicht deshalb ungleich, weil für Ansprüche ab dem Jahr 1994 eine Verhandlungslösung (nicht nur politisch angezeigt, sondern) von Rechts wegen vorrangig gewesen wäre. Aus der zitierten Protokollnotiz folgt in der Tat, dass die Länder eine Verhandlungslösung sehr wohl im Blick hatten, allerdings auch nur für ein – hier nicht gegebenes – verspätetes Inkrafttreten des Staatsvertrags, und selbst für diesen Fall hatten die Länder als Grundlage der Neuverhandlungen den „wesentliche[n] Gesichtspunkt“ festgelegt, dass zu berücksichtigen „ist“ (dort ohne Hervorhebung), welches der beiden Länder die Belastungen denn treffe.⁵⁹

Der Vorrang der Verhandlungslösung bezieht sich damit nur auf die übrigen regelungsbedürftigen Gesichtspunkte, also z.B. auf die Frage, ob auch nach dem 31. Dezember 1993 weiterhin monatsweise zu zählen wäre (und nicht etwa, weil es ab dem 1. Januar 1994 um ganze Jahre gehen würde, stattdessen jährlich), ob Zahlungen im Voraus, im Nachhinein oder zu einem anderen Termin erfolgten, ob das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns weiterhin heranzuziehen wäre (und nicht, weil das Umgliederungsgebiet doch nun zu Niedersachsen gehört, besser niedersächsisches Recht), ob, falls es bei dem Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns bleibt, es stets das

⁵⁷ Gesetzentwurf der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns, Entwurf eines Gesetzes über den Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über die Umgliederung der Gemeinden im ehemaligen Amt Neuhaus und anderer Gebiete nach Niedersachsen v. 03.03.1993, LT-Drs. 1/2885, S. 25.

⁵⁸ Nachweis oben, in Fn. 46.

⁵⁹ Siehe soeben, bei Fn. 56 f.

FAG M-V des Jahres 1991 sein muss, das Art. 9 StV 1993 aufgrund statischen Verweises für maßgeblich erklärt, oder ob nicht langfristig eine dynamische Verweisung auf die jeweils geltende Fassung eines FAGs sachgerechter wäre, usw.

c) Anspruchsberechtigung

Der Staatsvertrag berechtigt und verpflichtet nur die Vertragsparteien, die den Vertrag geschlossen haben (sog. inter partes-Wirkung von Verträgen),⁶⁰ hier also die Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Ansprüche des Landkreises Lüneburg begründet der Vertrag nicht. Der Landkreis kommt im Staatsvertrag zwar namentlich vor, aber nur insoweit, als dass er gem. Art. 2 Abs. 2 StV 1993 „aufgefordert“ ist, eine Vereinbarung „über den Eintritt in bestehende Arbeitsverhältnisse des Landkreises Hagenow zu schließen“ und gegebenenfalls Bedienstete aus diesem Landkreis zu übernehmen. Mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich regelt der Staatsvertrag in Art. 6 Abs. 2 dagegen bloß, dass es landesintern bei „bestandskräftigen Bewilligungsbescheiden“ bleibt.

2. Ergebnis

Für das Land Niedersachsen, nicht jedoch für den Landkreis Lüneburg, ist ein Anspruch gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern entstanden. Der Anspruch gründet in Art. 9 StV 1993 in ergänzender Vertragsauslegung oder analoger Anwendung. Der Anspruch ist auf Zahlung jenes Betrags gerichtet, welcher der Höhe nach jenen Leistungen für den Aufbau Ost entspricht, die ab dem 1. Januar 1994 einschließlich wegen der Einwohnerinnen und Einwohner des umgegliederten Gebiets an Mecklenburg-Vorpommern geflossen sind.

II. Gesetzliche Ansprüche

1. Ansprüche aus dem FAG n.F.

a) Rechtsgrundlagen

Die Solidarpakte I und II betreffen die Finanzausstattung der neuen Länder in der Zeit seit dem Jahr 1995. Für die Zeit davor hatte der Einigungsvertrag für den Länderfinanzausgleich nach der Wieder-

⁶⁰ *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, § 23 Rn. 20.

vereinigung eine Übergangslösung getroffen⁶¹, die bis zum 31. Dezember 1994 galt.⁶² Von 1990 bis 1994 erhielten die neuen Länder demgemäß allgemeine Finanzausweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“, den der Bund und die übrigen („alten“) Länder gem. § 1 Abs. 2 FAG a.F. finanzierten.⁶³ Anschließend umfasste der Solidarpakt I den Zeitraum von 1995 bis 2004. Der Solidarpakt II gilt seit 2005 und läuft noch bis Ende 2019.⁶⁴ Ab 2020 wird das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 gelten,⁶⁵ mit dem der Bund den Länderfinanzausgleich, der dann Finanzkraftausgleich heißen wird, für den Zeitraum ab dem 1. Januar 2020 neu geordnet hat.

Für die aufgeworfene Rechtsfrage ist das letzte Jahr des Fonds „Deutsche Einheit“ und sind die Solidarpakte I und II relevant. Die Umsetzung dieser Solidarpakte erfolgt im Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern („Korb I“)⁶⁶ sowie in den Haushaltsgesetzen des Bundes und der Länder („Korb II“). Aus den Haushaltsgesetzen können von vorneherein keine Ansprüche des Landkreises oder eines (anderen) Landes folgen: Haushaltsgesetze stellen gem. § 3 Abs. 2 BHO/LHO den Haushaltsplan fest, und der Haushaltsplan „begründet“ gem. § 3 Abs. 2 BHO/LHO weder „Ansprüche“ noch „Verbindlichkeiten“, noch stellt er diese verbindlich fest.⁶⁷

b) Anspruchsberechtigung und -inhalt

Gem. § 5 Abs. 2 FAG sind ausgleichsberechtigt „Länder“, nicht Kommunen. Die Gemeinden spielen im FAG nur als „Rechengröße“ eine Rolle. Gem. §§ 7 f. FAG dienen sie dazu, die Finanzkraft eines Landes, gemessen an den Steuereinnahmen auch der Kommunen, zu berechnen. Der Landkreis Lüneburg kann daher aus dem FAG keine eigenen Ansprüche geltend machen.

Die fehlerhafte Zuordnung der Einwohner des Amts Neuhaus begünstigt das Land Mecklenburg-Vorpommern auf Kosten des Landes Niedersachsen. Das liegt daran, dass die Einwohnerzahl für alle drei Ausgleichsmechanismen des FAG eine Rolle spielt: erstens für die Verteilung der Umsatzsteuer unter den Ländern, vgl. insb. § 2 Abs. 2 FAG, zweitens für den Finanzausgleich unter den Ländern

⁶¹ Gem. Art. 7 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag, EVertr) vom 31.08.1990, BGBl. II S. 885, 889.

⁶² Zu den Einzelheiten siehe *Bräuer*, Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland, S. 167 ff.

⁶³ *Hidien*, Finanzausgleichsgesetz, Einleitung Rn. 17.

⁶⁴ Siehe Gesetz zur Fortführung des Solidarpakts zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Solidarpaktfortführungsgesetz – SFG) vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955.

⁶⁵ BGBl. I S. 3122.

⁶⁶ Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122.

⁶⁷ Siehe *Gröpl*, in: ders. (Hg.), BHO/LHO, § 3 Rn. 27, 35, vgl. aber auch Rn. 29.

gem. §§ 4 ff. FAG, vgl. insb. § 6 Abs. 2 Satz 2, § 7 Abs. 3 Satz 1 FAG, und drittens für die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (zur ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs) gem. § 11 Abs. 2 Satz 1, 2 i.V.m. § 6 Abs. 2 Satz 2 FAG.

Für die Berechnung ist gem. § 2 Abs. 3, § 9 Abs. 1 FAG jene Einwohnerzahl maßgebend, die das „Statistische Bundesamt zum 30. Juni des Ausgleichjahres festgestellt hat“. Gem. § 12 FAG stellt das Bundesministerium der Finanzen auf dieser Grundlage durch Rechtsverordnung für jedes Ausgleichsjahr die endgültige Höhe der Länderanteile an der Umsatzsteuer und die endgültige Höhe der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge fest. Die endgültige Abrechnung des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen erfolgt gem. § 15 Satz 2, § 16 Abs. 1 Satz 3 FAG auf Anordnung des Bundesministeriums der Finanzen. Insbesondere der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird dabei gem. § 17 Abs. 1 FAG nicht direkt an die Gemeinden, sondern vom Bund an die Länder verteilt.

Laut Sachverhalt war zu Grunde zu legen, dass die fehlerhafte Zuordnung der Einwohner über die Jahre eine Zuvielzahlung an Mecklenburg-Vorpommern bewirkt hat. Diese Zuvielzahlung geht zu Lasten des Landes Niedersachsen, dem die Einwohner des Umgliederungsgebiets zuzuordnen waren. Der Bund dagegen hat keinen Schaden erlitten, soweit die Zuvielzahlung an Mecklenburg-Vorpommern eine Minderzahlung an Niedersachsen in derselben Höhe zur Folge hatte.

Nach dem Mechanismus des FAG dürfte ein Anspruch des Landes Niedersachsen gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern gleichwohl ausscheiden. Gem. § 12 FAG sind für den Vollzug und die Abrechnung aller Ansprüche gem. FAG die Feststellungen des Bundesministeriums der Finanzen maßgeblich. Das zeigt, dass das Gesetz Ansprüche der Länder untereinander vermeiden wollte und Rechtsbeziehungen eines jeden Landes nur zum Bund bestehen sollten.⁶⁸ Ist das richtig, müsste das Land Niedersachsen gegenüber dem Bund eine Neuaufstellung der Ausgleichszahlungen gem. § 5 Abs. 2, § 12 FAG verlangen, die das Bundesministerium der Finanzen per Rechtsverordnung vornehmen und welcher der Bundesrat zustimmen müsste. Das Land Mecklenburg-Vorpommern dürfte in dieser Konstellation gem. Art. 7 Abs. 1, 2 StV 1993 verpflichtet sein, der Rechtsverordnung im Bundesrat zuzustimmen.

⁶⁸ Vgl. *Fischer*, Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich, S. 21 („Der Bund nimmt in diesem Zusammenhang die Funktion einer zentralen Verrechnungsstelle war“); *Hidien*, Finanzausgleichsgesetz, Vorb. §§ 12 ff., Rn. 1 (Bund als „zentrale Verrechnungs- und Clearingstelle mit kassenmäßiger Verantwortung“).

2. Ansprüche aus dem FAG a.F.

Gem. § 19 FAG n.F. findet für den Vollzug und die Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung, des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen für die vor dem 1. Januar 2005 liegenden Ausgleichsjahre das FAG in der am 31. Dezember des jeweiligen Ausgleichsjahres geltenden Fassung Anwendung. Die Anspruchsgrundlage des § 5 Abs. 2 FAG findet sich seit Erlass des Gesetzes⁶⁹ in nahezu unveränderter Form in allen Fassungen.⁷⁰ Einzig der Begriff der Steuerkraftmesszahl wurde durch den Begriff der Finanzkraftmesszahl und der Begriff des Rechnungsjahres durch den des Kalenderjahres ausgetauscht. Seit jeher aber ist es die Einwohnerzahl, die für die Ausgleichsmechanismen des FAG das Maß gibt.⁷¹ Auch die Regelung des § 12 FAG ist seit jeher Bestandteil des FAG und enthielt nur zwischenzeitlich einen Satz 2, der vorschrieb, dass die Regelungen dieses Gesetzes in der am 31. Dezember des jeweiligen Ausgleichsjahres geltenden Fassung der Feststellung durch das Bundesministerium der Finanzen zugrunde zu legen sind. Gem. § 19 FAG n.F. i.V.m. mit der jeweils geltenden Fassung des FAG hat das Land Niedersachsen gegen den Bund also auch für die Jahre 1994 bis 2004 einen Anspruch auf Neufeststellung der Ausgleichshöhen.

3. Ergebnis

Der Anspruch auf Neufeststellung der Ausgleichszahlungen gegen den Bund gem. § 5 Abs. 2, § 12 i.V.m. § 19 FAG in der für das jeweilige Ausgleichsjahr geltenden Fassung steht dem Land Niedersachsen, nicht aber dem Landkreis Lüneburg zu.

III. Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung

Des Weiteren kommen Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung in Betracht. Da es sich im vorliegenden Fall nicht um zivil-, sondern um öffentlich-rechtliche Forderungen handelt, gelten §§ 812 ff. BGB nicht unmittelbar, sondern als Ausdruck des allgemeinen, ungeschriebenen und auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes, dass Bereicherungen ohne Rechtsgrund auszugleichen sind.⁷² Wie der bürgerlich-rechtliche ist auch der öffentlich-rechtliche Bereicherungsanspruch gegen-

⁶⁹ Vgl. BGBl. 1969, Teil I, S. 1432 ff.

⁷⁰ Vgl. BGBl. 1988, Teil I, S. 93 ff.; BGBl. 1993, Teil I, S. 944 (977 ff.); BGBl. 2001, Teil I, S. 3955 ff.

⁷¹ Vgl. § 2 Abs. 2, § 4, § 6 Abs. 2, § 11 Abs. 2 i.V.m. § 6 Abs. 2 FAG in der jeweiligen Fassung. § 11 FAG n.F. wurde ursprünglich als § 11a FAG a.F. eingeführt und enthält die Berücksichtigung der Einwohnerzahl über die Ausgleichsmesszahl in Abs. 4, vgl. BGBl. 1988, Teil I, S. 98.

⁷² BVerwG, NJW 1980, 2538 (2538), NJW 1999, 1201 (1201); *Jeromin/Kirchberg*, in: Johlen/Oerder, Verwaltungsrecht, § 18 Rn. 238; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 29 Rn. 28; allgemein zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch und seiner Herleitung *Ossenbühl*, NVwZ 1991, 513 ff.

über vertraglichen⁷³ und spezialgesetzlichen⁷⁴ nachrangig.⁷⁵ Weil vorliegend die aufgezeigten vertraglichen (StV 1993) und gesetzlichen (FAG) Ansprüche greifen, kommt es vorliegend auf Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung nicht an.

IV. Schadensersatzansprüche

Wegen der fehlerhaften Zuordnung der Einwohner des ehemaligen Amts Neuhaus und der darauf gründenden fehlerhaften Feststellung der Ausgleichszahlungen kommen Schadensersatzansprüche aus Amtshaftung gem. § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG in Betracht. Der Anspruch aus Amtshaftung (verpflichtet nicht nur, sondern) berechtigt nach herrschender Meinung auch juristische Personen des öffentlichen Rechts als Anspruchsinhaber.⁷⁶ Voraussetzung für einen Amtshaftungsanspruch ist in jedem ein Verschulden⁷⁷, hier der Amtswalter im Statistischen Bundesamt oder im Bundesministerium der Finanzen. Verschulden verlangt gem. § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB Vorsatz oder Fahrlässigkeit.⁷⁸ Der Maßstab der Fahrlässigkeit bemisst sich nach § 276 Abs. 2 BGB.⁷⁹ Danach handelt fahrlässig, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt. Ob das im vorliegenden Fall angenommen werden kann, ist eine Tatfrage, zu der dieses Rechtsgutachten keine Aussage zu treffen vermag.

Die auch im öffentlichen Recht anwendbare Drittschadensliquidation⁸⁰ greift vorliegend keinesfalls. Sie setzt dreierlei voraus: Zum ersten müssen gegenüber einer Person die Voraussetzungen einer Anspruchsgrundlage erfüllt sein, ohne dass dieser Person ein ersatzfähiger Schaden entstanden ist (Anspruch ohne Schaden).⁸¹ Zum zweiten muss es einen Geschädigten geben, dem trotzdem kein Anspruch auf Schadensersatz zusteht (Schaden ohne Anspruch).⁸² Zum dritten muss die Schadensverlagerung vom Geschädigten zum Anspruchsinhaber zufällig erfolgt sein.⁸³ Im vorliegenden Fall ist das

⁷³ Stadler, in: Jauernig, BGB, Vorb. zu §§ 812-822 Rn. 8.

⁷⁴ BVerwG, NJW 1999, 1201 (1201); mit Beispielen Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 29 Rn. 27.

⁷⁵ VGH Mannheim, NJW 2003, 1066 (1066); Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, S. 539; Ossenbühl, NVwZ 1991, 513 (517).

⁷⁶ BGHZ 26, 232 (234); 60, 371 (372); 116, 312 (315); 153, 198 (201 f.); BGH, NVwZ-RR 2012, S. 54 (55); Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 1053; kritisch Hartmann, Öffentliches Haftungsrecht, S. 168 m.w.N.

⁷⁷ Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rn. 1079.

⁷⁸ Erbguth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 Rn. 15; Hartmann/Tieben, JA 2014, 401 (405).

⁷⁹ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26 Rn. 24.

⁸⁰ Allgemein VG Schleswig, NVwZ-RR 2009, 188 (189) m.w.N.; ohne Diskussion im Bereich des öffentlichen Recht anwendend BVerwG, NJW 1995, 978; ausführlich Schröder, VerwArch 102 (2011), 223 ff. (insb. 204).

⁸¹ Brox/Walker, Allgemeines Schuldrecht, § 29 Rn. 15.

⁸² Wandt, Gesetzliche Schuldverhältnisse, § 26 Rn. 1.

⁸³ Brox/Walker, Allgemeines Schuldrecht, § 29 Rn. 15.

Land Niedersachsen entweder zugleich Geschädigter und Anspruchsinhaber, so dass es an einer (zumal zufälligen) Verlagerung fehlt, oder der Schadensersatzanspruch entfällt von vornherein, weil die beteiligten Amtsträger weder vorsätzlich noch fahrlässig gehandelt haben, so dass es bereits an der erstgenannten Voraussetzung fehlt.

V. Verjährung

1. Ansprüche auf Leistung gem. Art. 9 StV 1993 und auf Feststellung gem. § 12 FAG

Auch Ansprüche des öffentlichen Rechts unterliegen der Verjährung nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Das gilt, sofern nicht Spezialvorschriften oder Besonderheiten des öffentlichen Rechts Abweichungen gebieten⁸⁴, insbesondere für Ansprüche zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, zu denen Bund und Länder zählen.⁸⁵ Gegenstand der Verjährung ist ein „Anspruch“, also gem. § 194 Abs. 1 BGB das Recht, von einem anderen ein Tun oder Unterlassen zu verlangen. Erfasst sind damit sowohl gesetzliche als auch vertragliche Ansprüche, gerichtet sowohl auf Zahlung als auch auf Feststellung.

Wie oben ermittelt, kommen vorliegend Ansprüche gem. FAG und gem. Staatsvertrag in Betracht. Weder FAG noch Staatsvertrag treffen eigene Verjährungsregeln. Daher unterliegen die beschriebenen, ab dem 1. Januar 1994 entstandenen Ansprüche der Verjährung gem. §§ 194 ff. BGB. In diesen Zeitraum fällt die Schuldrechtsreform⁸⁶, die zum 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist und das Verjährungsrecht des BGB umfassend verändert hat. Die Verjährungsfrage ist deshalb zweigeteilt zu beantworten: Für die beschriebenen Ansprüche, die ab dem 1. Januar 2002 entstanden sind (neue Ansprüche), gilt das neue Verjährungsrecht der §§ 194 ff. BGB. Für die beschriebenen Ansprüche, die (nach dem 1. Januar 1994 und) bis zum 31. Dezember 2001 entstanden sind (alte Ansprüche), gilt das Übergangsrecht des Art. 229 § 6 EGBGB.

Neue Ansprüche verjähren gem. § 195 BGB innerhalb der regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren. Die Verjährung beginnt gem. § 199 Abs. 1 BGB mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und der Gläubiger (hier: das Land Niedersachsen) Kenntnis von den Umständen (hier: der fehlerhaften Zuordnung der Einwohner im Umgliederungsgebiet) erlangt hat oder oh-

⁸⁴ Vgl. *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG*, § 62 Rn. 32; *Ellenberger*, in: *Palandt, BGB*, § 195 Rn. 20; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG*, § 53 Rn. 5.

⁸⁵ Vgl. zuletzt *BVerwG, NVwZ* 2017, 56.

⁸⁶ *BGBI. Teil I*, 2001, S. 3138 ff. (Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts).

ne grobe Fahrlässigkeit hätte erlangen müssen. Entstanden in diesem Sinn ist ein Anspruch, sobald er im Weg der Klage geltend gemacht werden kann.⁸⁷ Voraussetzung hierzu ist grundsätzlich die Fälligkeit des Anspruchs.⁸⁸ Fälligkeit bezeichnet jenen Zeitpunkt, von welchem an der Gläubiger die Leistung verlangen kann.⁸⁹ Das ist gem. § 271 Abs. 1 BGB, wenn nichts anderes vereinbart oder aus den Umständen zu erschließen ist, „sofort“.

Neue Ansprüche, die auf Zahlung gem. Art. 9 StV 1993 in ergänzender Vertragsauslegung oder analog bzw. auf Feststellung gem. § 12 FAG gerichtet sind, unterliegen der allgemeinen Ausschlussfrist gem. § 199 Abs. 4 BGB. Hiernach verjähren Ansprüche ohne Rücksicht auf Kenntnis oder fahrlässige Unkenntnis in zehn Jahren von ihrer Entstehung an. Gem. § 203 BGB kann die Verjährung durch Verhandlungen, die zwischen dem Schuldner (hier: dem Land Mecklenburg-Vorpommern bzw. der Bundesrepublik Deutschland) und dem Gläubiger, d.h. dem Land Niedersachsen, über den Anspruch oder die ihn begründenden Umstände schweben, gehemmt werden, bis der eine oder andere Teil die Fortsetzung der Verhandlungen verweigert. Der Verhandlungsbegriff ist dabei weit auszulegen:⁹⁰ Der Gläubiger muss nur klarstellen, dass er einen Anspruch geltend macht und worauf er ihn im Kern stützen will.⁹¹

Daran gemessen, gilt für die neuen Ansprüche auf Zahlung gem. Art. 9 StV 1993 in ergänzender Vertragsauslegung oder analog und auf Feststellung gem. § 12 FAG das Folgende:

- Ansprüche, die zwischen dem 1. Januar 2002 und dem 31. Dezember 2007 entstanden sind, sind gem. § 199 Abs. 4 BGB aufgrund der zehnjährigen Ausschlussfrist verjährt.
- Ansprüche, die ab dem 1. Januar 2008 entstanden sind, unterfallen der allgemeinen dreijährigen Verjährungsfrist gem. § 195 BGB. Weil der Beginn dieser Frist davon abhängt, wann das Land Niedersachsen Kenntnis von der fehlerhaften Zuordnung der Einwohner erlangt hat oder ohne grobe Fahrlässigkeit hätte erlangen müssen, und weil die Hemmung dieser Frist davon abhängt, ob Verhandlungen schwebten, lässt sich erst nach Beantwortung dieser Tatfragen über die Verjährung entscheiden.

⁸⁷ *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 199 Rn. 3.

⁸⁸ *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 195 Rn. 3.

⁸⁹ BGH, NJW 2007, 1581 (1582 m.w.N.).

⁹⁰ Vgl. BGH, NJW 1983, 2075 (2076).

⁹¹ *Ellenberger*, in: Palandt, BGB, § 203 Rn. 2 m.w.N.

- Keinesfalls verjährt sind jene Ansprüche auf Zahlung und Feststellung, die ab dem 1. Januar 2015 entstanden sind. In diesen Fällen beginnt die dreijährige Verjährungsfrist frühestens „mit dem Schluss des Jahres“, in dem der Anspruch entstanden ist (§ 199 Abs. 1 BGB), und endet dementsprechend mit dem Schluss des Jahres 2018. Auch in diesen Fällen läuft die Ausschlussfrist des § 199 Abs. 4 BGB.

Alte Ansprüche unterliegen der Überleitungsvorschrift des Art. 229 § 6 EGBGB. Gem. dessen Abs. 1 werden Ansprüche, die am 1. Januar 2002 bestanden und noch nicht verjährt waren, nach neuem Recht beurteilt.⁹² Es kommt also darauf an, ob die alten Ansprüche nach altem Recht verjährt waren. Nach altem Recht betrug die regelmäßige Verjährungsfrist gem. § 195 BGB a.F. 30 Jahre. Die Verjährung begann gem. § 198 Satz 1 BGB a.F. ebenfalls mit Fälligkeit des Anspruchs.⁹³ Die alten Ansprüche, nach dem 31. Dezember 1993 entstanden, waren am Stichtag, dem 1. Januar 2002, aufgrund der Regelfrist von dreißig Jahren noch nicht verjährt. Art. 229 § 6 Abs. 1 EGBGB überführte diese Ansprüche daher in das neue Verjährungsrecht. Weil die Verjährungsfrist des neuen Rechts (drei Jahre) kürzer ist als die des alten Rechts (30 Jahre), wird die kürzere Frist gem. Art. 229 § 6 Abs. 4 EGBGB jedoch ab dem 1. Januar 2002 berechnet. Außerdem gilt aufgrund der Überleitung auch in diesen Fällen die zehnjährige Höchstfrist des § 199 Abs. 4 BGB n.F.⁹⁴ Die alten, zwischen 1. Januar 1994 und 31. Dezember 2001 entstandenen Ansprüche auf Zahlung und Feststellung sind danach aufgrund der Schuldrechtsmodernisierung zum 1. Januar 2002 gem. der Zehnjahresfrist mit Ablauf des Jahres 2012 verjährt.

Weil der Landkreis Lüneburg mit der Möglichkeit der Verjährung gerechnet hat, fragt der Auftraggeber ausdrücklich nicht nur nach rechtlichen, sondern auch politischen, in diesem Sinn „moralischen“ Ansprüchen. Insofern ist festzuhalten: Die verjährten Ansprüche sind entstanden, weil das Land Mecklenburg-Vorpommern Ausgleichszahlungen für das Amt Neuhaus, die ihm bis heute nicht zustehen, aufgrund falscher Zuordnung ohne Rechtsgrund erhalten hat. Hinzu kommt, dass das Zivilrecht davon ausgeht, dass der Schuldner auch verjährte Ansprüche erfüllen darf: Verjährung ist eine Einrede, auf die sich kein Beklagter berufen muss.⁹⁵ Das ist m.E. von politischem Gewicht für allfällige Verhandlungen.

⁹² Umfassend *Meller-Hannich*, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BGB, Stand: November 2001, Art. 229 § 6 Rn. 3 ff., Rn. 8.

⁹³ *Niedenführ*, in: Soergel, BGB, Band 2, Stand März 1999, § 198 Rn. 1.

⁹⁴ Vgl. zum Ganzen *Meller-Hannich*, in: Gsell/Krüger//Lorenz/Reymann, BGB, Stand: November 2001, Art. 229 § 6 Rn. 21 ff.

⁹⁵ *Bach*, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BeckOGK, Stand: 04.2018, § 214 Rn. 2; *Grothe*, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg, MüKo BGB, Vorb. Zu § 194, Rn. 5.

2. Ansprüche auf Schadensersatz gem. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB, Art. 34 S. 1 GG

Für allfällige Schadensersatzansprüche ist ebenfalls zu unterscheiden. Ist ein solcher Anspruch am 1. Januar 2002 oder danach entstanden, gilt auch insoweit die beschriebene Regelverjährung von drei Jahren gem. § 195 BGB. Die Frist beginnt ebenfalls mit Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis des Landes Niedersachsen von der fehlerhaften Zuordnung der Einwohner gem. § 199 Abs. 1 BGB.

Ein Unterschied besteht mit Blick auf die Verjährungshöchstfrist, die für Schadensersatzansprüche nicht aus Abs. 4, sondern aus Abs. 2 oder 3 des § 199 BGB folgt. Vorliegend ist, weil es nicht um die Verletzung des Lebens, des Körpers, der Gesundheit oder der Freiheit gem. § 199 Abs. 2 BGB geht, Abs. 3 des § 199 BGB einschlägig. Danach sind Verjährungshöchstfristen von zehn und 30 Jahren zu unterscheiden. Die zehnjährige Verjährungshöchstfrist beginnt gem. Nr. 1 des § 199 Abs. 3 Satz 1 BGB mit der Entstehung des Anspruchs, also mit Eintritt des Schadens, vorliegend also mit der jeweiligen jährlichen Feststellung der der Ausgleichszahlung gem. § 12 FAG. Das gilt auch für den Anspruch gem. Art. 9 StV 1993 in ergänzender Vertragsauslegung oder analog, weil auch dieser Anspruch von der festgestellten Einwohnerzahl abhängt.

Die 30-jährige Verjährungsfrist gem. Nr. 2 des § 199 Abs. 3 Satz 1 BGB beginnt dagegen mit der Vornahme der schädigenden Handlung, d.h. hier: mit der falschen Zuordnung der Einwohner des Amtes Neuhaus. Welche der beiden Verjährungshöchstfristen gilt, hängt gem. § 199 Abs. 3 Satz 2 BGB davon ab, welche Frist früher endet. Das ist, weil Begehung der Handlung und Entstehung des Anspruchs zusammenfallen, vorliegend die Zehnjahresfrist der Nr. 1 des § 199 Abs. 3 BGB.

Für Schadensersatzansprüche aus Amtshaftung, die vor dem 1. Januar 2002 entstanden sind, richtet sich die Verjährung nach § 852 Abs. 1 BGB a.F.⁹⁶ Hiernach verjähren Ansprüche innerhalb von drei Jahren, gerechnet von dem Zeitpunkt an, in welchem der Verletzte von dem Schaden und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt hat, bzw. kenntnisunabhängig 30 Jahre nach Begehung der Handlung, d.h. der Verwirklichung des haftungsbegründenden Verhaltens.⁹⁷ Zu welchem Zeitpunkt der Berechnungsfehler aufgedeckt wurde und dem Land Niedersachsen zur Kenntnis gelangte, ist kein Gegenstand des Gutachtens. Aber selbst wenn die Ansprüche zum Zeitpunkt des Wechsels des Verjährungsregimes noch nicht verjährt waren, weil das Land Niedersachsen erst nach dem 1. Januar 2002 Kenntnis erlangt hat, sind diese Ansprüche inzwischen nicht mehr gerichtlich durchsetzbar. Denn dann kommt es wieder auf die Überleitungsvorschrift des Art. 229 § 6 EGBGB an, gilt gem.

⁹⁶ Zur Anwendung auf Amtshaftungsansprüche *Zeuner*, in: Soergel, BGB, 12. Aufl. 1999, § 852 Rn. 4.

⁹⁷ *Zeuner*, in: Soergel, BGB, 12. Aufl. 1999, § 852 Rn. 25.

Abs. 1 dieser Vorschrift seit dem 1. Januar 2002 das neue Verjährungsregime, folgt der Beginn der Verjährungsfrist aus § 199 Abs. 1 BGB und endet die Verjährungsfrist gem. § 199 Abs. 3 BGB i.V.m. Art. 229 § 6 Abs. 4 EGBGB spätestens nach zehn Jahren. Ansprüche aus Amtshaftung, die vor dem 1. Januar 2002 entstanden sind, sind dann ebenfalls verjährt.

3. Ergebnis

Nach alledem lässt sich festhalten, dass alle einschlägigen Ansprüche, die vor dem 1. Januar 2008 entstanden sind, inzwischen jedenfalls verjährt sind. Keinesfalls verjährt sind dagegen Ansprüche, die ab dem 1. Januar 2015 entstanden sind oder entstehen werden.

Für den Zeitraum dazwischen (1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2014) kommt es darauf an, wann das Land Niedersachsen Kenntnis von der fehlerhaften Zuordnung der Einwohner erlangt hat oder ohne grobe Fahrlässigkeit hätte erlangen müssen und inwieweit Verhandlungen über den Anspruch oder die ihn begründenden Umstände zwischen dem Land Niedersachsen einerseits und dem Land Mecklenburg-Vorpommern oder der Bundesrepublik Deutschland andererseits schwebten. Diese Tatfragen sind kein Gegenstand dieses Rechtsgutachtens.

Alle noch nicht verjährten Ansprüche verjähren jeweils nach zehn Jahren zum Jahresende, also ggf. schon zum 31.12.2018.

Recklinghausen, 30. Mai 2018

.....

Univ.-Prof. Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Literaturverzeichnis

- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (Hg.), BeckOK VwVfG, 38. Edition, München, Stand: Januar 2018
- Bräuer, Christian*, Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland, Wiesbaden 2005
- Brox, Hans/Walker, Wolf-Dietrich*, Allgemeines Schuldrecht, 41. Aufl., München 2017
- Detterbeck, Steffen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München 2017
- Erbguth, Wilfried/Guckelberger, Annette*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., Baden-Baden 2018
- Fischer, Katharina*, Bundesergänzungszuweisungen im Länderfinanzausgleich, Frankfurt am Main 2011
- Gröpl, Christoph*, BHO/LHO. Staatliches Haushaltsrecht, München 2011
- Grziwotz, Herbert*, Städtebauliche Verträge zu Lasten Dritter?, NJW 1995, S. 1927–1931
- Gsell, Beate/Krüger, Wolfgang/Lorenz, Stephan/Reymann, Christoph (Hg.), BeckOK Großkommentar zum Zivilrecht, München, Stand: März 2018
- Härtel, Ines*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, Heidelberg 2006
- Hagebölling, Lothar*, Niedersächsische Verfassung. Kommentar, 2. Aufl., Wiesbaden 2011
- Hartmann, Bernd J.*, Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung, Tübingen 2013
- /Tieben, Samuel, Amtshaftung, JA 2014, S. 401–407
- Hidien, Jürgen W.*, Finanzausgleichsgesetz, 3. Aufl., Baden-Baden 2015
- Ipsen, Jörn*, Niedersächsische Verfassung. Kommentar, Stuttgart 2011
- Jauernig, Othmar (Begr.)/Stürner, Rolf (Hg.), Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar, 16. Aufl., München 2015

Johlen, Heribert/Oerder, Michael (Hg.), Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht, 4. Aufl., München 2017

Larenz, Karl, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Berlin/Heidelberg 1991

Menzenbach, Steffi/Lämmerzahl, Torsten, Staatsverträge zwischen den Bundesländern, Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Nr. 48/07

Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl., München 2017

Möllers, Thomas M. J., Juristische Methodenlehre, München 2017

Ossenbühl, Fritz, Der öffentlichrechtliche [sic!] Erstattungsanspruch, NVwZ 1991, S. 513–522

Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl., München 2013

Palandt, Otto (Begr.), Bürgerliches Gesetzbuch, 78. Aufl., München 2018

Ramsauer, Ulrich (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 18. Aufl., München 2017

Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München 2014

Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina (Hg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 1 §§ 1-240 BGB, ProstG, AGG, 7. Aufl., München 2015

Schladebach, Marcus, Staatsverträge zwischen Ländern, VerwArch 98 (2007), S. 238 -261

Schröder, Ulrich Jan, Die Drittschadensliquidation im öffentlichen Recht, VerwArch 102 (2011), S. 223–241

Soergel, Hans Theodor (Begr.)/Siebert, Wolfgang (Hg.), Bürgerliches Gesetzbuch, Band 2. Allgemeiner Teil 2. §§ 104-240, 13. Aufl., Stuttgart u. a. 1999; Band 5. (§§ 823-853). Produkthaftungsgesetz. Umwelthaftungsgesetz, 12. Aufl., Stuttgart u. a. 1999

Stelkens, Paul (Begr.)/Bonk, Joachim (Begr.)/Sachs, Michael (Hg.)/Schmitz, Heribert (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., München 2018

Vedder, Christoph, Intraföderale Staatsverträge, Baden-Baden 1996

Wandt, Manfred, Gesetzlich Schuldverhältnisse, 8. Aufl., München 2017

Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 3. Aufl., Stuttgart 2013