VGH München, Beschluss v. 28.12.2021 – 3 ZB 19.1398

Titel:

Schadensersatzpflicht des Beamten wegen schuldhafter Dienstpflichtverletzung durch Abschluss von "Scheinwerkverträgen" über einen längeren Zeitraum, hier: Denkmalpflege

Normenketten:

BeamtStG § 36 Abs. 2, § 48
BayHO Art. 7
BGB § 254 Abs. 2, § 611a Abs. 1, § 839 Abs. 3
SGB IV § 7 Abs. 1
VwGO § 124 Abs. 2

Leitsätze:

1. Eine allgemeine Leistungsklage ist zulässig, wenn der Anspruch nach Grund oder Höhe streitig ist und deshalb ohnehin mit einer späteren gerichtlichen Auseinandersetzung gerechnet werden muss; in diesem Fall hat die Behörde die Wahl, ob sie zunächst einen Verwaltungsakt erlässt oder ob sie sofort eine allgemeine Leistungsklage erhebt (stRspr BVerwG BeckRS 9998, 111742). (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)
2. Der Schaden der Behörde liegt hier in der Nachentrichtung der für die Arbeitnehmer aus den ab Oktober 2010 bis November 2013 abgeschlossenen Arbeitsverträgen angefallenen Sozialversicherungsbeiträgen und Säumniszuschlägen, da der Beamte diesbezüglich eine Vielzahl von „Scheinwerkverträgen“ mit externen Fachkräften im Rahmen eines Projekts abgeschlossen hat. (Rn. 2 und 9) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Schadensersatzanspruch des Dienstherrn gegen Beamten grob fahrlässige Dienstpflichtverletzung, Abgrenzung von Arbeits- und Werkverträgen, Mitverschulden anderer Beamter oder des vorgesetzten Fachministeriums, Schadensabwendungs- und -minderungspflicht des Dienstherrn, Fürsorgepflicht des Dienstherrn, Reduzierung der Schadensersatzforderung (verneint), Schadensersatzanspruch des Dienstherrn gegen Beamten, grob fahrlässige Dienstpflichtverletzung, Reduzierung der Schadensersatzforderung, Leistungsklage, Feststellungsklage, Verjährung

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 18.01.2019 – 1 K 14.2132

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert des Zulassungsverfahrens wird auf 734.657,08 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der am 30. November 2013 in den Ruhestand getretene Beklagte stand als Behördenleiter und Generalkonservator des Bayerischen Landesamtes für Denkmalpflege (im Folgenden: BLfD) im Dienst des Klägers (Freistaat Bayern). Er wendet sich mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung gegen seine erstinstanzliche Verurteilung zur Zahlung von Schadensersatz in Höhe von 729.657,08 Euro nebst Zinsen in Höhe von 5 Prozentpunkten über dem Basiszinssatz seit dem 15. November 2017 sowie die Feststellung, dass er verpflichtet sei, dem Kläger den Schaden zu ersetzen, der diesem durch sein Verhalten im Rahmen des Projekts „Nachqualifizierung und Revision der Bayerischen Denkmalliste“ (im Folgenden: Projekt NQ) bei Abschluss des Vertrags mit dem in der Anlage K 57 (VG-Akt S. 1005 f.) mit der Nummer 21 bezeichneten Vertragsnehmer aufgrund der Verpflichtung zur Nachentrichtung von Lohnsteuer entstanden sei und noch entstehe.

2
Das Verwaltungsgericht bejahte den Schadensersatzanspruch des Klägers gemäß § 48 BeamtStG, weil der Beklagte schuldhaft gegen seine Dienstpflichten verstoßen habe, indem er im Zeitraum von Oktober 2010 bis November 2013 eine Vielzahl von „Scheinwerkverträgen“ mit externen Fachkräften im Rahmen des Projekts NQ abgeschlossen habe und dem Kläger dadurch ein Vermögensschaden in Form von Nachzahlungen von Sozialversicherungsbeiträgen nebst Säumniszuschlägen an die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund entstanden sei.

3
Mit dem Zulassungsantrag vom 15. Juli 2019 sowie weiteren Schriftsätzen vom 19. August 2019, 15. Januar und 29. September 2020 verfolgt der Beklagte seinen Klageabweisungsantrag weiter.

4
Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil und beantragt, den Antrag auf Zulassung der Berufung abzulehnen.

5
Zu den Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

6
Die Zulassung der Berufung war abzulehnen, weil keiner der geltend gemachten Zulassungsgründe - ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) und Verfahrensfehler (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) - vorliegt.

7
1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, die die Zulassung der Berufung rechtfertigen, sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen. Dies ist hier nicht der Fall.

8
1.1 Mit seinem nach Ablauf der Zulassungsbegründungsfrist erstmals mit Schriftsatz vom 29. September 2020 (S. 2) erhobenen Einwand, das Verwaltungsgericht habe sich nicht mit der Frage des Rechtsschutzbedürfnisses für die Erhebung einer Leistungsklage auseinandergesetzt, ist der Beklagte bereits wegen des Ablaufs der Begründungsfrist ausgeschlossen (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124a Rn. 53). Im Übrigen besteht aber auch kein Anhalt, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen wäre, der Anspruch aus § 48 BeamtStG sei im Streitfall ausschließlich durch Leistungsbescheid geltend zu machen. Das Bundesverwaltungsgericht hält die allgemeine Leistungsklage in ständiger Rechtsprechung für zulässig, wenn der Anspruch - wie vorliegend - nach Grund oder Höhe streitig ist und deshalb ohnehin mit einer späteren gerichtlichen Auseinandersetzung gerechnet werden muss. In diesem Fall soll die Behörde die Wahl haben, ob sie zunächst dennoch einen Verwaltungsakt erlässt oder ob sie sofort eine allgemeine Leistungsklage erhebt (BVerwG, U.v. 24.11.1966 - II C 27.64 - juris Rn. 36; U.v. 26.4.1968 - VI C 113.67 - juris Rn. 10; Pietzcker/Marsch in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2021, § 42 Rn. 171; Burth in Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, Stand: 1.8.2021, § 48 BeamtStG Rn. 26; a.A. Reich, BeamtStG, 3. Aufl. 2018, § 48 Rn. 5 m.w.N.). Für letzteres sprach hier auch der Umstand, dass so eine Verzinsung des namhaften Betrags erzielt werden konnte (vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, vor §§ 40-53 Rn. 13).

9
1.2 Das Verwaltungsgericht ist aufgrund der vorgelegten Behördenakten und den Zeugenaussagen in der mündlichen Verhandlung zu Recht zu der Überzeugung gelangt, dass der Kläger gemäß § 48 BeamtStG einen Schadensersatzanspruch gegen den Beklagten besitzt, weil der Beklagte die ihm obliegenden Pflichten (jedenfalls) grob fahrlässig (1.2.1) verletzt hat. Ein Mitverschulden seiner Mitarbeiter bzw. des zuständigen Fachministeriums in Form eines Organisationsverschuldens liegt nicht vor (1.2.2). Zwischen der Pflichtverletzung des Beklagten und dem dem Kläger dadurch entstandenen Schaden besteht ein kausaler Zusammenhang (1.2.3). Auf Rechtfertigungsgründe für sein pflichtwidriges Verhalten kann sich der Beklagte nicht berufen (1.2.4). Der Schaden des Klägers liegt in der Nachentrichtung der für die

Arbeitnehmer angefallenen Sozialversicherungsbeiträgen und Säumniszuschlägen aus den von Oktober 2010 bis November 2013 abgeschlossenen Arbeitsverträgen (1.2.5). Der Kläger ist auch seiner Schadensabwendungs- bzw. -minderungspflicht nach § 254 Abs. 2 BGB bzw. § 839 Abs. 3 BGB analog nachgekommen (1.2.6). Der Schadensersatzanspruch des Klägers ist nicht verjährt (1.2.7). Aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber dem Beklagten ergibt sich keine Verpflichtung zur Reduzierung der Schadensersatzforderung (1.2.8).

10
1.2.1 Der Beklagte hat gegen die Dienstpflicht aus Art. 7 BayHO, das Eigentum und das Vermögen des Dienstherrn nicht zu schädigen (BVerwG, U.v. 19.6.1997 - 2 C 21.96 - juris Rn. 15) und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, grob fahrlässig verstoßen, indem er im Zeitraum von Oktober 2010 bis November 2013 eine Vielzahl von Verträgen mit externen Fachkräften im Rahmen des Projekts NQ abgeschlossen hat. Dem Kläger ist dadurch ein Vermögensschaden in Form von Nachzahlungen von Sozialversicherungsbeiträgen nebst Säumniszuschlägen an die DRV Bund entstanden (vgl. UA - juris Rn. 194 ff.). Soweit der Kläger meint, es liege schon keine Dienstpflichtverletzung nach Art. 7 BayHO vor, da durch den Abschluss von Werkverträgen ein effektiver staatlicher Mitteleinsatz durch eingesparte Sozialversicherungsbeiträge beabsichtigt gewesen sei und die Pflicht zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach den Verwaltungsvorschriften zu Art. 7 BayHO nicht als Erfolgs-, sondern als Verhaltens- bzw. Handlungspflichten ausgestaltet sei, vermag der Senat dem nicht beizutreten. Indem der Beklagte durch den Abschluss weiterer Verträge ein hohes und nicht mehr kalkulierbares Risiko einging, das sich im später geltend gemachten Schaden realisierte, hat er gerade gegen seine Pflicht verstoßen, „auf die Effektivität des staatlichen Mitteleinsatzes … hinzuwirken“ (VV zu Art. 7 BayHO unter A. 1.) und „die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben“ (VV zu Art. 7 BayHO unter A. 2.1).

11
Das Verwaltungsgericht hat in rechtlich nicht zu beanstandender Weise festgestellt, dass die Dienstpflichtverletzung bereits im Abschluss der jeweiligen Werkverträge und nicht erst in der konkreten Vertragsausführung zu sehen ist (1.2.1.1). Der Beklagte kann sich mit den Stellungnahmen des beauftragten Rechtsanwalts Dr. F. nicht entlasten (1.2.1.2). Vielmehr kannte er zum Zeitpunkt der jeweiligen Vertragsabschlüsse die arbeitsgerichtlichen Entscheidungen (ArbG München, U.v. 12.5.2010 - 35 Ca 14694/09; LAG München, U.v. 23.11.2011 - 5 Sa 575/10) hinsichtlich des Auftragnehmers M. Seine eigenen Mitarbeiter, aber auch die anderer Behörden (Herr RD B. vom LfF M.) warnten ihn frühzeitig und mehrmals sowohl mündlich als auch schriftlich vor Abschluss der Verträge ab Oktober 2010. Sie rieten ihm dringend davon ab, weitere derartige Verträge abzuschließen (1.2.1.3). Weder der nach der Geschäftsordnung des BLfD einzubindende Justiziar noch das vorgesetzte StMWK wurden beteiligt (1.2.1.4). Subjektive Besonderheiten, die im Einzelfall im Sinne einer Entlastung vom Vorwurf der groben Fahrlässigkeit ins Gewicht fallen können, liegen nicht vor (1.2.1.5). Soweit das Verwaltungsgericht ein weiteres Indiz dafür, dass sich der Beklagte wohl schon zu dem damaligen Zeitpunkt frühzeitig in Kenntnis der Problematik der Abgrenzung von Arbeits- und Werkverträgen habe absichern wollen, um spätere Ansprüche zu vermeiden, in den vorbereiteten, gleichlautenden Schreiben von im Projekt NQ-Tätigen sieht, die auf dem Rechner des Vorzimmers des Beklagten abgespeichert waren, ist dies rechtlich nicht zu beanstanden (1.2.1.6).

12
Die vom Beklagten in seinen Zulassungsbegründungen hiergegen erhobenen Einwände überzeugen nicht und bedürfen keiner weiteren Prüfung in einem Berufungsverfahren.

13
Der Beklagte wendet sich im Wesentlichen gegen die Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Ausgangsgerichts. Solche Fehler sind im Hinblick auf § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO im Berufungszulassungsverfahren nur einer eingeschränkten Prüfung zugänglich (vgl. BayVGH, B.v. 18.6.2018 - 8 ZB 18.734 - juris Rn. 12; Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124 Rn. 19). Für einen darauf gestützten Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO genügt der Vortrag, die Tatsachen seien anders als vom Verwaltungsgericht angenommen oder der Sachverhalt bzw. das Ergebnis einer Beweisaufnahme sei anders zu bewerten, nicht. Nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO entscheidet das Gericht nach seiner freien, aus dem Gesamtergebnis des Verfahrens gewonnenen Überzeugung. Das Gericht ist im Grundsatz nicht an bestimmte Beweisregeln gebunden. Es würdigt den Prozessstoff auf seinen Aussage- und Beweiswert für die Feststellung der entscheidungserheblichen Tatsachen nur nach der ihm

innewohnenden Überzeugungskraft. Trotz des besonderen Charakters der Beweiswürdigung, der dem Gericht einen Wertungsrahmen eröffnet, ist das Gericht allerdings nicht gänzlich frei. Die richterliche Überzeugung muss auf rational nachvollziehbaren Gründen beruhen, d.h. sie muss insbesondere die Denkgesetze, die Naturgesetze sowie zwingende Erfahrungssätze beachten. Ein Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO liegt vor, wenn das Gericht von einem unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt ausgeht, namentlich Umstände übergeht, deren Entscheidungserheblichkeit sich ihm hätten aufdrängen müssen, oder wenn die Beweiswürdigung objektiv willkürlich ist, gegen die Denkgesetze verstößt oder einen allgemeinen Erfahrungssatz missachtet. Wegen einer fehlerhaften Beweiswürdigung ist der Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO folglich nur dann gegeben, wenn die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts augenscheinlich nicht zutreffen oder beispielsweise wegen gedanklicher Lücken oder Ungereimtheiten ernstlich zweifelhaft sind. Allein die Möglichkeit einer anderen Bewertung der Beweisaufnahme rechtfertigt die Zulassung der Berufung jedoch nicht (vgl. BayVGH, B.v. 18.6.2018 - 8 ZB 18.734 - juris Rn. 12; B.v. 12.4.2021 - 8 ZB 21.23 - juris Rn. 14; OVG NW, B.v. 21.6.2012 - 18 A 1459/11 - juris Rn. 9; VGH BW, B.v. 11.2.2019 - 12 S 2789/18 - juris Rn. 19). Ein solcher zur Zulassung der Berufung führender Mangel der Beweiswürdigung lässt sich dem Zulassungsvorbringen nicht entnehmen.

14
Das Verwaltungsgericht ist in seiner ausführlichen Urteilsbegründung auf die Aussagen der Zeugen in der mündlichen Verhandlung sowie auf die Bedenken des Beklagten eingegangen und hat in nachvollziehbarer und schlüssiger Weise dargelegt, wie und warum es zu seiner richterlichen Überzeugung gelangt ist. Demgegenüber sind im Zulassungsantrag Fehler bei der Beweiswürdigung nicht substantiiert dargelegt (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO). Der Beklagte hat nicht aufgezeigt, dass das Verwaltungsgericht von unzutreffenden Tatsachen ausgegangen ist oder die Beweiswürdigung gedankliche Lücken oder Ungereimtheiten aufweist. Er führt im Wesentlichen lediglich aus, dass das Verwaltungsgericht die Zeugenaussagen und insbesondere die Stellungnahmen des Rechtsanwalts Herrn Dr. F. anders hätte bewerten müssen.

15
1.2.1.1 Mit dem Einwand, es komme für die Einordnung als abhängiges Arbeitsverhältnis auf die konkrete Vertragsausführung im Einzelfall an, so dass der Beklagte durch die Vertragsabschlüsse keine Dienstpflichtverletzung begangen habe, hat sich bereits das Verwaltungsgericht eingehend auseinandergesetzt (UA - juris Rn. 241 ff.).

16
Die schuldhafte Dienstpflichtverletzung des Beklagten ist bereits in den Vertrags- bzw. Auftragsabschlüssen, die der Beklagte allesamt selbst unterzeichnet hat, zu sehen. Der Beklagte ist ein hohes, später nicht mehr kalkulierbares Risiko eingegangen, das sich später dann auch tatsächlich realisiert hat. Damit hat er sich grob fahrlässig verhalten. Insoweit ist es unerheblich, dass es für die Einordung als abhängiges Arbeitsverhältnis auch auf seine tatsächliche Durchführung ankommt. Entgegen den Darstellungen des Beklagten ist die Einordnung als abhängiges Arbeitsverhältnis im konkret zu entscheidenden Fall auch nicht allein anhand der Umstände der Vertragsdurchführung vorzunehmen. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts und des Arbeitsgerichts München ergibt sich der jeweilige Vertragstyp aus dem wirklichen Geschäftsinhalt. Der objektive Geschäftsinhalt ist den ausdrücklich getroffenen Vereinbarungen und der praktischen Durchführung des Vertrags zu entnehmen (BAG, U.v. 25.9.2013 - 10 AZR 282/12 - juris Rn. 17, 20 unter Berücksichtigung der „schriftlichen Vertragsgrundlagen“; ArbG München, U.v. 12.5.2010 - 35 Ca 14694/09 - UA S. 8, VG-Akte S. 45). Auch das Landesarbeitsgericht München (U.v. 23.11.2011 - 5 Sa 575/10 - juris Rn. 68) stellte hierzu fest, dass es darauf ankomme, ob die Rechtsbeziehung der Parteien aufgrund ihres letzten Vertrages nach seinem Inhalt oder seiner tatsächlichen Durchführung als Arbeitsverhältnis einzuordnen ist. Entgegen der Auffassung des Beklagten haben die Arbeitsgerichte (BAG, U.v. 25.9.2013 a.a.O. Rn. 17; ArbG München, U.v. 12.5.2010, a.a.O., UA S. 12, VG-Akte S. 47 Rückseite) ferner nicht etwa bestätigt, dass die Vertragsgestaltung vor dem Hintergrund des § 645 Abs. 1 BGB „unproblematisch“ sei, sondern nur allgemein klargestellt, dass auch einem Werkbesteller gegenüber dem Werkunternehmer das Recht zusteht, Anweisungen für die Ausführung des Werks zu erteilen (vgl. § 645 Abs. 1 Satz 1 BGB zu den Auswirkungen auf die Vergütungsgefahr). Auf solche Weisungen hat sich das BLfD jedoch nicht beschränkt.

17

Die vertraglichen Regelungen wurden zwar ab Oktober 2010 geändert, dies führte jedoch nicht dazu, dass die konkret geschlossenen Werkverträge nun nicht mehr erheblich risikobehaftet gewesen wären (UA - juris Rn. 225 ff.; vgl. zu den Änderungen die vom Kläger eingereichte Synopse Anlage K 26 sowie ein tabellarischer Vergleich der Verträge als Anlage K 27, VG-Akte S. 186 ff.). Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Gesichtspunktes, dass die Einordnung des jeweiligen Vertragsverhältnisses nach den Umständen des konkret vorliegenden Einzelfalls vorzunehmen ist (wie sich aus den unterschiedlichen Ergebnissen der Statusfeststellungsprüfungen ergibt). Denn inhaltlich haben sich die vertraglichen Regelungen nicht wesentlich von denjenigen unterschieden, die der Beklagte bereits im Fall M. abgeschlossen hat (vgl. UA - juris Rn. 225 ff.). Die jeweilige Vertragsdurchführung änderte nichts an dem vom Beklagten durch Vertragsabschluss eingegangenen hohen und nicht mehr kalkulierbaren Risiko. Soweit im Einzelfall kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorlag, führten diese Verträge zu keinem Schaden.

18
Durch strenge Vorgaben bestanden weitestgehend nur eng beschränkte Abweichungsmöglichkeiten in der konkreten Durchführung der einzelnen Verträge. Die verlangten tätigkeitsbezogenen Leistungen waren im Einzelnen überwiegend determiniert, u.a. wie und mit welchen Hilfsmitteln die Tätigkeiten auszuführen waren. Es gab bei der Durchführung der Tätigkeiten durch die Eingliederung der Vertragsnehmer in die Arbeitsorganisation des BLfD und insbesondere durch das FIS-Handbuch einschließlich der Formulierungsvorgaben der Listentexte (vgl. VG-Akte S. 472 ff.) so gut wie keinen Spielraum. Das FIS-Handbuch regelte, wie und wo die Daten in die Datenbank eingegeben werden. Dadurch sollte die Einheitlichkeit der Denkmalerfassung gewährleistet werden (vgl. Protokoll S. 2 f.). Als Behördenleiter war dem Beklagten bekannt, dass die Mitarbeiter des BLfD, insbesondere der Abteilungsleiter Z, die Durchführungspraxis nicht entscheidend ändern konnten, ohne die Rahmenbedingungen abzuändern und so die Einhaltung der vom Beklagten stammenden Terminvorgaben („Abschluss der gesamten Arbeiten bis 30.11.2013“; vgl. E-Mail d. Bekl. v. 12.12.2011, VG-Akte S. 290) zu gefährden (vgl. handschriftlicher Vermerk d. Bekl. v. 26.11.2013, VG-Akte S. 108). Gravierende Änderungen der Durchführungspraxis hätten deshalb vom Beklagten selbst und zwar in den wesentlichen Einzelheiten konkret verfügt werden müssen. Aufgrund der mehrfachen schriftlichen und mündlichen Hinweise und Warnungen von verschiedener Seite hatte der Beklagte auch Kenntnis von der Durchführung der Verträge. Das Vorbringen, es lägen „keinerlei stichhaltige Hinweise oder gar Beweise“ dafür vor, dass der Beklagte insoweit Kenntnis gehabt habe, widerspricht umfassend den Ergebnissen der Beweisaufnahme des Verwaltungsgerichts, insbesondere den entsprechenden Zeugenaussagen seiner Mitarbeiter. Als Behördenleiter hätte er diesen Hinweisen nachgehen, die notwendigen Vorgaben zur Umsetzung der Verträge erteilen und sicherstellen müssen, dass diese Vorgaben umgesetzt werden.

19
Unzutreffend ist die Behauptung des Beklagten, der einzige Grund für eine nichtselbständige Tätigkeit in dem Verfahren M. sei gewesen, dass der konkrete Vertragspartner von Herrn Dr. B. fachliche Weisungen erhalten habe; die Vorgaben des FIS-Handbuchs seien hierfür unerheblich gewesen. Denn auch nach höchstrichterlicher Rechtsprechung enthalten die Richtlinien des Projekthandbuchs/FIS-Handbuch fachliche tätigkeitsbezogene Weisungen, die typisch für ein Arbeitsverhältnis sind (vgl. BAG, U.v. 25.9.2013 - 10 AZR 282/12 - juris Rn. 24). Das Arbeitsgericht Regensburg (U.v. 19.5.2016 - 8 C A 172/14 - im Ordner 1, Register 1 Arbeitsstreitsachen) hat in seiner Entscheidung beim Auftragnehmer S. unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs eingehend und überzeugend dargelegt, dass es für die Qualifikation des Vertrags als Arbeitsvertrag unerheblich sei, ob ein Verweis auf das FIS-Handbuch im Vertrag enthalten sei („neue“ Verträge) oder das FIS-Handbuch durch eine Anweisung im Rahmen der Vertragsdurchführung für verbindlich erklärt werde („alte“ Verträge). Dort wurde auch ohne fachliche Vorgaben des Gebietsreferenten ein Arbeitsverhältnis angenommen. Das Arbeitsgericht Bamberg (U.v. 25.6.2015 - 2 Ca 645/14 - VG-Akt S. 380 ff.) vermochte ebenfalls betreffend die Auftragnehmerin G., für die Herr Rechtsanwalt Dr. F. einen „neuen“ Vertragsentwurf erstellt hatte (VG-Akte S. 97 ff.), keine wesentlichen Unterschiede in der tatsächlichen Durchführung des Vertragsverhältnisses zu erkennen (ArbG Bamberg a.a.O. UA S. 9)

20
Der erweiterte Zugang zum Bayerischen Behördennetz über Landratsämter und Gemeinden änderte nichts an der bestehenden örtlichen und zeitlichen Abhängigkeit. Die Auftragnehmer waren gleichwohl an die

Öffnungszeiten und Dienstgebäude des BLfD gebunden (vgl. ArbG Regensburg 19.05.2016 - 8 CA 172/14). Die Nutzung von kommunalen Einrichtungen dürfte theoretischer Natur gewesen sein. Der jeweilige Auftragnehmer war auf die in der Dienststelle des BLfD befindlichen Ortsakten und Lichtbilder angewiesen. Der Zugang zur FIS-Datenbank erfolgte ausschließlich über die Rechner des BLfD. Aus Zeitgründen war es unmöglich, Ortsakten und Lichtbilder einzuscannen (ArbG Regensburg U.v.19.05.2016 - 8 CA 172/14). Bei einer weisungsfreien Beauftragung wäre das Ziel einer einheitlich abgefassten Fachdatenbank kaum zu erreichen gewesen; ohne Einbindung in die Organisation wären notwendige Recherchen in den Ortsakten des BLfD und die Eingaben in die ausschließlich über das Behördennetz zugängliche FISDatenbank nicht durchführbar gewesen.

21
Der Beklagte kann sich auch nicht darauf berufen, dass nachträgliche Gerichtsentscheidungen, wie die Urteile des Arbeitsgerichts Bamberg und Regensburg wegen der objektiven ex-ante Beurteilung eines sachgerecht handelnden Beamten keine Relevanz hätten. Denn das Verwaltungsgericht hat zutreffend für die Frage, ob der Beklagte im angeschuldigten Tatzeitraum seine Dienstpflichten schuldhaft verletzt hat, auf die Sach- und Rechtslage zur Tatzeit abgestellt (BVerwG, U.v. 25. 8. 2009 - 1 D 1.08 - juris Ls. 1, Rn. 33) und dabei angenommen, dass der Beklagte trotz Warnungen und ohne Konsultation des aufsichtsführenden Staatsministeriums bewusst durch den Abschluss neuer Werkverträge ein hohes und nicht mehr kalkulierbares Risiko eingegangen ist. Die beiden Urteile des Arbeitsgerichts Bamberg und Regensburg belegten schlussendlich lediglich die tatsächliche Realisierung dieses Risikos (UA - juris Rn. 241).

22
Die pauschale Behauptung, der Beklagte habe die betroffenen Mitarbeiter, insbesondere Herrn Abteilungsleiter Z., hinsichtlich der konkreten Vertragsdurchführung instruiert und angewiesen, bleibt substanzlos und ist nicht geeignet, die gegenteilige auf Zeugenaussagen gestützte gerichtliche Beweiswürdigung (UA - juris Rn. 244 f.) in Zweifel zu ziehen. Die Zeugenaussage des Abteilungsleiters Z in der mündlichen Verhandlung (Protokoll S. 4 „[Der Beklagte] hat mir gesagt, auf was ich zu achten habe. Dies habe ich dann auch weitergetragen“) führt zu keiner anderen rechtlichen Bewertung. Denn diese Aussage auf die Frage, ob der Beklagte etwas dazu gesagt oder darauf hingewiesen habe, wie mit den Werkvertragsnehmern umzugehen sei, bleibt in seiner Allgemeinheit völlig vage und unbestimmt. Die Behauptung des Beklagten, er habe die betroffenen Mitarbeiter angewiesen, lässt offen, wann und welche konkreten Anweisungen er an seine Mitarbeiter, insbesondere Herrn Abteilungsleiter Z., weitergegeben haben will. Daraus wird nicht deutlich, wie der Beklagte die Umsetzung seiner behaupteten Vorgaben sichergestellt haben will. Da sich schlicht keinerlei Anhaltspunkte für nicht umgesetzte Anordnungen des Beklagten gefunden haben, geht der Beklagte bereits von unzutreffenden Voraussetzungen aus, wenn er moniert, das Verwaltungsgericht habe den Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt.

23
Der Einwand, das Verwaltungsgericht habe den Abteilungsleiter Z. und Rechtsanwalt Dr. F. fälschlicherweise für glaubwürdig gehalten, greift nicht durch. Entgegen der Einschätzung des Beklagten bestehen keine nachvollziehbaren Anhaltspunkte dafür, dass die Glaubwürdigkeit der beiden Zeugen ernsthaft in Frage zu stellen wäre. Hierfür genügt nicht deren vermeintliches Eigeninteresse, von etwaigen Schadensersatzansprüchen verschont zu bleiben. Zumal entsprechende Ansprüche verjährt sein dürften. Beide Aussagen werden im Übrigen durch den vorliegenden Akteninhalt bestätigt.

24
Den Verschuldensvorwurf kann der Beklagte auch nicht mit der Behauptung entkräften, er habe darauf vertrauen dürfen, die Mitarbeiter, insbesondere der dafür verantwortliche Herr Abteilungsleiter Z., hielten die interne Richtlinie zum Abschluss von Werkverträgen vom 24. April 2006 (VG-Akte S. 183) bei der Vertragsdurchführung ein. Denn die Richtlinie beinhaltet im Wesentlichen schon keine Vorgaben hinsichtlich der Vertragsdurchführung, sondern in erster Linie hinsichtlich des Vertragsabschlusses („Beim Abschluss solcher Werkverträge ist besonders darauf zu achten…“ S. 1; „Werkverträge … sollten die folgenden formalen und inhaltlichen Mindestbestandteile enthalten“ S. 3).

25
1.2.1.2 Der Beklagte kann sich zu seiner Entlastung nicht darauf berufen, er habe Herrn Rechtsanwalt Dr. F. beauftragt und von diesem Stellungnahmen erhalten (vgl. UA - juris Rn. 219 ff.).

26

Der als Zeuge vernommene Herr Rechtsanwalt Dr. F. hat eindeutig ausgesagt, dass es sich bei dem von ihm überarbeiteten Vertragsentwurf nicht um ein allgemeingültiges Muster (eine sog. Blindcopy für alle abzuschließenden Aufträge an die externen Beschäftigten im Projekt NQ) gehandelt, sondern dass dieser nur einen konkreten Einzelfall betroffen hat. Selbst für diesen konkreten Fall hat die Beweisaufnahme ergeben, dass das Vertragsmuster nicht zur sofortigen Verwendung freigegeben war, sondern vielmehr vom beratenden Rechtsanwalt ein Abwarten des weiteren Berufungsverfahrens im Fall M. angeraten wurde, um die im Laufe des Prozesses zu erwartenden weiteren Erkenntnisse zu berücksichtigen (UA - juris Rn. 220). Der Zeuge betonte bei seiner Aussage, dass das vom Kläger eingereichte Vertragsmuster (Anhang zum Schr. v. 24.9.2010, vom Kläger als Anlage K 16 vorgelegt mit Datum 29.9.2010 VG-Akte S. 95; Datierung richtig gestellt in mündlicher Verhandlung, vgl. Protokoll S. 13 - VG-Akte S. 1100) nur für die konkrete Auftragnehmerin Frau G. überarbeitet worden sei, aber keinen allgemein gültigen Mustervertrag dargestellt habe. Der Zeuge, Herr Rechtsanwalt Dr. F., nannte es sogar geradezu absurd, wenn man ein gültiges Muster für alle Auftragnehmer hätte entwerfen wollen.

27
Daran ändert auch seine Aussage nichts, dass er es für „durchaus vorstellbar“ gehalten habe, die angefallenen Aufgaben rechtssicher mit einer werkvertraglichen Konstruktion an die in dem Projekt Tätigen zu übertragen (Protokoll S. 14 VG-Akte S. 1100 Rückseite). Denn mit dieser pauschalen Bemerkung rückte der Rechtsanwalt nicht etwa von seiner eindeutigen Einlassung ab, kein allgemeingültiges Muster erstellt und für eine Vielzahl von Einzelfällen freigegeben zu haben. Dies hätte im Übrigen auch seiner Prämisse widersprochen, dass keine schematische Vergabe von Einheitsaufträgen erfolgen darf, sondern vielmehr eine Berücksichtigung der jeweiligen Qualifizierung der Auftragsnehmer und eine genaue Beschreibung ihrer Tätigkeiten notwendig ist.

28
Auch aus den schriftlich vorliegenden Unterlagen und Stellungnahmen konnte der Beklagte nicht die Schlussfolgerung ziehen, Herr Rechtsanwalt Dr. F. rate zum Abschluss einer Vielzahl weiterer Werkverträge oder halte diese für rechtlich unbedenklich. Unterstellt, er habe den Abschluss von Werkverträgen mit extern Beschäftigten dem Grundsatz nach für möglich gehalten, genügt dies in Anbetracht der dem Beklagten vorliegenden ernstzunehmenden Warnungen über das bestehende Haftungsrisiko (s. dazu unter 1.2.1.3) nicht, um den Beklagten vom Verschuldensvorwurf der groben Fahrlässigkeit zu entlasten. Dass Herr Rechtsanwalt Dr. F. in seinem Aktenvermerk vom 20. August 2010 (VG-Akte S. 1107 ff.) daher die Meinung vertreten habe, man könne „eine werkvertragliche Vergabe mit gutem Recht ins Auge fassen“ (VG-Akte S. 1111) und die bisherigen Vertragsexemplare seien „durchaus verbesserungswürdig“ (VG-Aktes S. 1112), ist daher ohne Belang. Abgesehen davon unterlässt es der Beklagte die Äußerungen in den gegebenen Gesamtzusammenhang zu stellen. Denn in seinem Aktenvermerk äußert Herr Rechtsanwalt Dr. F. deutliche Vorbehalte hinsichtlich des Abschlusses weiterer Werkverträge angesichts des unkalkulierbaren Risikos einer späteren gerichtlichen Einordnung. Entsprechend machte er mehrfach die Schwierigkeiten der Grenzziehung deutlich und dass er „keine Verantwortlichkeit für eine endgültige Einordnung durch die Gerichte übernehmen“ könne (Aktenvermerk v. 20.8.2010 S. 5, VG-Akte S. 1111, 1113). Eine aus Sicht des Rechtsanwalts vermeintlich bestehende Verbesserungsmöglichkeit des ursprünglichen Werkvertrags (VG-Akte S. 1112) lässt nicht etwa den Schluss zu, der beauftragte Rechtsanwalt hätte den Abschluss weiterer Werkverträge für rechtlich bedenkenlos gehalten.

29
Seine Vorbehalte teilte Rechtsanwalt Dr. F. dem BLfD in seiner Stellungnahme vom 25. August 2010 (VG-Akte S. 86 ff.) mit. Darin wies er insbesondere im vorletzten Absatz des Schreibens (dort S. 17; VG-Akte S. 94) unverkennbar darauf hin, dass „Vorstehendes ohne Anspruch auf Vollständigkeit und nur als Anregung gedacht“ sei, da er davon ausgehe, dass „Sie aufgrund der geführten Gespräche und bisherigen Erfahrungen mit Auftragnehmern ihre Überlegungen aktualisieren“.

30
Auch die weiteren Einwände sind nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, insbesondere durchgreifende Mängel an der Beweiswürdigung des Verwaltungsgerichts aufzuzeigen. In der Sache richten sie sich gegen die Überzeugungsbildung des Verwaltungsgerichts, wonach es sich bei dem mit Schreiben vom 24. September 2010 (VG-Akte S. 95) übersandten Entwurf eines Auftragsvertrages lediglich um einen „Vertragsentwurf“ (und nicht um ein allgemeingültiges Muster) gehandelt habe, der nur für einen konkreten Einzelfall erstellt worden und noch

nicht zur weiteren Verwendung weder in dem konkreten Fall noch in einer Vielzahl anderer Fälle freigegeben worden sei. Für einen Zulassungsgrund nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO genügt jedoch nicht allein der Vortrag, der Sachverhalt bzw. das Ergebnis einer Beweisaufnahme sei anders zu bewerten.

31
Der Satz „Von dieser Absicht ist der Entwurf geprägt, verbunden mit der Zielsetzung, denselben auch bei anderen Vorhaben zu verwenden“ (Schr. v. 24.9.2010 VG-Akte S. 95) ist nicht geeignet, das Ergebnis der Beweisaufnahme infrage zu stellen (UA - juris Rn. 223). Denn den übersandten „Beispielhaften Entwurf für einen Auftrag (hier Frau G.*) im Rahmen der Nachqualifizierung“ sollte das BLfD noch ergänzen durch Erfahrungen aus anderen gleichgelagerten Verträgen und unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraumes, der sich aus der Abgrenzung Arbeitsrecht einerseits und Werkvertrag/freier Mitarbeiter andererseits ergab. Nach Eingang dieser Ergänzungen sollte eine weitere Erörterung stattfinden. Von der endgültigen Fassung wollte Rechtsanwalt Dr. F. eine Ablichtung übersandt erhalten. Aus diesen Formulierungen ist zu entnehmen, dass es sich um einen ergänzungsbedürftigen Entwurf handelte, der noch nicht zur abschließenden Verwendung freigegeben war, sondern vom BLfD mit individuellen Gestaltungsmerkmalen für den jeweiligen Auftragnehmer ergänzt und anschließend von Herrn Rechtsanwalt Dr. F. nochmals überprüft werden sollte. Erst dann sollte über eine Verwendung in der Praxis entschieden werden. Der Beklagte hat jedoch die empfohlenen Ergänzungen nicht eingefügt und auch nicht um eine Freigabe nachgesucht. Das Schreiben vom 24. September 2010 (VG-Akte S. 96) spricht zudem von einem „überarbeiteten Entwurf“ und weist ausdrücklich auf die „Schwierigkeiten bei der Grenzziehung zum Arbeitsrecht einerseits und dem Werkvertragsrecht/freier Mitarbeiter andererseits“ hin. Hierzu steht es im Widerspruch, wenn der Beklagte ausführt, der beauftragte Rechtsanwalt habe allgemein „den Vertragsschluss per se zwingend für unschädlich“ gehalten.

32
Fehl geht zudem die Auffassung des Beklagten, der auf Seite 1 des übersandten Vertragsentwurfs (VG-Akte S. 97 ff.) enthaltene Hinweis „(hier Frau G.*)“ und die Formulierung „Arbeitnehmer“ sprächen für ein allgemeingültiges Vertragsmuster. Das Gegenteil ist der Fall. Der konkret auf Frau G. erfolgte Zuschnitt des Entwurfs folgt nicht nur aus ihrer Namensnennung, sondern auch aus der individuellen Auftragsbeschreibung auf Seite 2 des Entwurfs (VG-Akte S. 98). Die Bezeichnung Arbeitnehmer wurde auch in der endgültigen Fassung des Werkvertrags/Auftrags nicht an die weibliche Form angepasst (VG-Akte S. 1056).

33
Der Einwand, dem Beklagten als Nichtjuristen könne nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass Herr Rechtsanwalt Dr. F. seine rechtlichen Einschätzungen in seinem Schreiben vom 24. September 2010 nicht ausreichend klar zum Ausdruck gebracht habe, überzeugt vor dem Hintergrund der bestehenden juristischen Beratung und eindeutigen Warnungen seiner fachkundigen Mitarbeiter nicht. Im Übrigen hätte jederzeit die Möglichkeit bestanden, bei Unklarheiten nachzufragen und eine klarstellende Positionierung des Rechtsanwalts einzufordern.

34
Die Annahme, dass das Schreiben von Herrn Rechtsanwalt Dr. F. vom 10. November 2010 keine Einschränkungen zur Verwendbarkeit des Vertragsmusters enthalte, vermag der Senat ebenfalls nicht zu teilen. Den Satz „Wir werden dann mit Ihnen abgleichen, welche Kriterien das Landesarbeitsgericht München bei der Vertragsfassung als relevant ansieht, um die Arbeitnehmereigenschaft von Herrn M. zu bejahen“ konnte der Beklagte nicht zum Anlass nehmen, den (für den Einzelfall G. erstellten) Vertragsentwurf auch weiterhin in unveränderter Fassung zu verwenden, nachdem Herr Rechtsanwalt Dr. F. nach Abschluss des Verfahrens vor dem LAG München nicht mehr auf das BLfD zugekommen ist. Denn mit seinem Hinweis, „…die ausstehende Entscheidung in der Sache M. abzuwarten“ (VG-Akte S. 286), brachte Herr Rechtsanwalt Dr. F. unmissverständlich zum Ausdruck, dass sowohl der Vertragsentwurf G. als auch die Entwürfe in Sachen S. und F. (noch) nicht zur sofortigen Verwendung freigegeben waren. Dass Herr Rechtsanwalt Dr. F. noch abstimmen wollte, welche Kriterien das Landesarbeitsgericht als relevant ansah, um die Arbeitnehmereigenschaft von Herrn M. zu bejahen, zeigt, dass aus seiner Sicht noch Ergänzungsbedarf bestand. Unter Berücksichtigung dieser unsicheren Rechtslage durfte der Beklagte nicht ohne vorherige eindeutige Aussage des Rechtsanwalts Dr. F. von der unbedenklich weiteren Verwendung des Vertragsentwurfs ausgehen. Es wäre vielmehr Aufgabe des Beklagten gewesen, eine nochmalige Abstimmung mit dem Herrn Rechtsanwalt Dr. F. herbeizuführen oder herbeiführen zu lassen, bevor er die

Verträge endgültig abschloss. Mit dieser Wertung stimmt die Aussage des Zeugen Rechtsanwalt Dr. F. in der Beweisaufnahme vom 22. Oktober 2018 überein (dort S. 13), wonach er mit dem Schreiben vom 24. September 2010 einen Auftragsentwurf i.S. G. und keinen Mustervertrag an das BLfD übersandt habe. Von der Übersendung der Verträge in Sachen F. und S. sei der Rechtsanwalt mangels vorheriger Absprache überrascht gewesen.

35
1.2.1.3 Der Beklagte wurde vor Abschluss der Verträge ab Oktober 2010 durch seine eigenen Mitarbeiter, aber auch die anderer Behörden (Herr RD B. vom LfF M.) mehrmals mündlich und auch schriftlich frühzeitig gewarnt. Ihm wurde dringend davon abgeraten, weitere derartige Verträge abzuschließen (vgl. UA - juris Rn. 201 ff.)

36
Den Einwand des Beklagten, er habe die Warnungen nachweislich weniger qualifizierter Personen wie dem Justiziar bzw. dem Abteilungsleiter Z als Nichtjuristen durch externen Sachverstand in der Person von Herrn Rechtsanwalt Dr. F. überprüfen lassen (siehe dazu unter 1.2.1.2), vermag der Senat nicht zu teilen. Denn für eine entsprechende „Überprüfung“ wäre es zwingend erforderlich gewesen, dem Rechtsanwalt die konkreten Warnungen, Hinweise und Bedenken, insbesondere des Justiziars und des LfF M., in der erforderlichen Tiefe zur Kenntnis zu bringen. Nur unter dieser Voraussetzung wäre eine inhaltliche rechtliche Auseinandersetzung und Überprüfung der fachlichen Bedenken überhaupt möglich gewesen. Dementgegen gab Herr Rechtsanwalt Dr. F. in der mündlichen Verhandlung hierzu an, abgesehen von den Verträgen „G.“, „S.“ und „F.“ nichts von dutzenden Verträgen gewusst zu haben. Eine direkte Konfrontation und Auseinandersetzung des Rechtsanwalts mit den schriftlichen Warnungen der Mitarbeiter des BLfD und des LfF M. wurde weder von Seiten des Beklagten behauptet noch kann dies den Akten entnommen werden.

37
Zudem kam Herr Rechtsanwalt Dr. F. nicht zu dem Ergebnis, dass ein Mustervertrag freigegeben sei und weiterhin Werkverträge abgeschlossen werden könnten (vgl. dazu unter 1.2.1.2; vgl. Protokoll S. 13), so dass sich die Warnungen des Abteilungsleiters Z auch nicht - wie der Beklagte annimmt - als grob widersprüchlich, sondern vielmehr nachvollziehbar und schlüssig darstellen.

38
Der Vortrag des Beklagten, die Mahnungen des Justitiars wären ohne juristischen Gehalt gewesen und hätten sich darauf beschränkt, in übermäßig ausführlicher und elaborierter Weise auf den jeweiligen Verfahrensstand bzw. auf die entsprechenden Entscheidungen im Fall M. sowie auf nicht näher spezifizierte Gefahren und Risiken hinzuweisen, die aus dem Abschluss weiterer Werkverträge resultieren, führt nicht weiter. Vor dem Hintergrund der arbeitsgerichtlichen Urteile in Sachen M. hat der Justitiar sogar ausdrücklich auf die „beamtenrechtlichen Pflichten bzw. etwaigen Konsequenzen vorsätzlichen Inkaufnehmens derzeit rechtlich unkalkulierbarer Risiken“ hingewiesen (z.B. E-Mail v. 23.5.2010 VG-Akte S. 791 f.).

39
Das Verwaltungsgericht hat zu Recht festgestellt (UA - juris Rn. 206), dass auch Warnungen von anderer Seite, nämlich von Herrn RD B. vom LfF M. vorgelegen haben. Der Justiziar des BLfD wies den Beklagten mehrfach darauf hin, dass nach Ansicht des LfF M. der Abschluss weiterer Verträge vor abschließender arbeitsrechtlicher Klärung „rechtlich ausgeschlossen“ ist (vgl. E-Mail v. 26.5.2010 VG-Akte S. 830; v. 30.9.2010 VG-Akte S. 103; v. 23.5.2010 VG-Akte S. 831; v. 20.5.2010 VG-Akte S. 833). Auf Veranlassung des Beklagten wandte sich der Abteilungsleiter Z daraufhin erneut an das LfF M.. Aber auch diesem gegenüber machte das LfF M. „sehr deutlich“, dass Werkverträge zur Zeit nicht abgeschlossen werden könnten, ein Urteil in Sachen M. abgewartet und alle neuen Werkverträge zurückgestellt werden müssten. Dies teilte Abteilungsleiter Z dem Beklagten sodann entsprechend mit (E-Mail v. 16.7.2010 VG Akte S. 80 f.).

40
Der Beklagte bezweifelt, ob durch den Mitarbeiter des LfF, Herrn RD B., und Herrn Rechtsanwalt Dr. F., auch in einer Sitzungspause während der mündlichen Berufungsverhandlung eine Warnung gegenüber dem Beklagten ausgesprochen wurde, und stützt diese Ansicht darauf, dass Herr Rechtsanwalt Dr. F. in der mündlichen Verhandlung angegeben habe (Protokoll S. 14), er wisse nicht mehr genau, was er gesagt

habe. Allein die Äußerung, dass er sich „nicht vorstellen“ könne, selbst den Beklagten gewarnt zu haben, begründet jedoch keinen Mangel an der Beweiswürdigung des Gerichts. Denn unabhängig von etwaigen Wissenslücken des Herrn Rechtsanwalts Dr. F. gab Herr RD B. nach dessen „glaubwürdiger und nachvollziehbarer Zeugenaussage“ (UA - juris Rn. 206) unmissverständlich in der mündlichen Verhandlung an (Protokoll S. 11), dass während einer Sitzungspause sowohl er als auch Herr Rechtsanwalt Dr. F. den Beklagten nochmals dringend gewarnt hätten, weitere Verträge abzuschließen. Dies sei erstmals persönlich erfolgt, denn vorher habe er nur mit dem Justitiar Kontakt gehabt.

41
Soweit der Beklagte hierzu einwendet, er habe auf die in der Sitzungspause vor dem Landesarbeitsgericht am 26. Oktober 2010 erteilten Warnungen des LfF mit der Beauftragung des Rechtsanwalts Dr. F. reagiert (erstmals mit Schr. v. 10.8.2010 - VG-Akte S. 83), erweist sich dies bereits aufgrund der zeitlichen Abfolge als untauglich.

42
In seinem späteren Schreiben vom 10. November 2010 (VG-Akte S. 286) an die Abteilung Z wies der Rechtsanwalt Dr. F. darauf hin, dass die ausstehende Entscheidung in der Sache M. abzuwarten sei. Mit E-Mail vom 26. Januar 2011 (VG-Akte S. 1135) stellte der Rechtsanwalt klar, dass es angesichts des Sachverhalts „natürlich nach wie vor beim besten Willen nicht möglich [sei], eine verbindliche Prognose zum Verfahrensausgang zu geben. Dies im Hinblick auf Ihre Frage, ob der Abschluss weiterer Werkverträge ´schaden´ könne“. Es wurde die Bereitschaft signalisiert, die weiter in Aussicht genommenen Werkverträge gemeinsam unter dem Aspekt der Fragen zu erörtern, die das Landesarbeitsgericht München in seinem Beschluss vom 13. Dezember 2010 noch für klärungsbedürftig hielt.

43
1.2.1.4 Das Verwaltungsgericht wirft dem Beklagten ferner zu Recht vor, den Justitiar nicht (mehr) bei allen Werkverträgen und das vorgesetzte StMWK überhaupt nicht beteiligt zu haben. Die Rüge, dieser Gesichtspunkt spiele auf der Ebene des Verschuldens keine Rolle, vermag der Senat nicht nachzuvollziehen.

44
Der in arbeitsrechtlichen Fragen sachkompetente Justiziar (vgl. zu seinem Werdegang im Einzelnen Protokoll S. 7 - VG-Akte S. 1097) wurde an der Beauftragung des eingeschalteten Rechtsanwalts Herrn Dr. F. nicht beteiligt (Protokoll S. 5). Darüber hinaus schloss der Beklagte - wie er wusste - entgegen den ausdrücklichen Ratschlägen und Warnungen des Justitiars und unter Verstoß gegen § 5 Abs. 2 BLfD-GO vom 23. Juni 2004 dutzende Verträge ab. Nach § 5 Abs. 2 BLfD-GO bestand jedoch eine Mitwirkungspflicht des Justiziars bei allen Verfahren, Maßnahmen und (schriftlichen wie mündlichen) Gutachten von rechtlicher Bedeutung (somit auch bei dem Abschluss einer Vielzahl von Verträgen durch den Beklagten mit einzelnen Auftragnehmern im Projekt NQ; UA - juris Rn. 213). Die bewusste Umgehung des Justitiars kann der Beklagte nicht damit rechtfertigen, dass er dessen fortgesetzte Einbindung wegen dessen bekannter Rechtsauffassung und zuvor verweigerter Mitzeichnung für entbehrlich hielt. Denn nach der Reform des Landesamts sollte durch die Installierung eines Justiziars gerade sichergestellt werden, dass ausreichend juristischer Sachverstand im Amt vorhanden war (UA - juris Rn. 282; Protokoll S. 21). Dazu gehört es auch, - wie hier - verantwortliche Entscheidungsträger juristisch zu beraten und über Haftungsrisiken aufzuklären. Dieser für jeden einzelnen Vertrag vorgesehenen Warnfunktion hat sich der Beklagte durch Umgehung des Justitiars vorsätzlich entzogen.

45
Rechtlich nicht zu beanstanden ist zudem, dass es das Erstgericht als schwerwiegend angesehen hat, dass sich der Beklagte zu keiner Zeit trotz der Gesamtproblematik und der unsicheren Rechtslage an das vorgesetzte StMWK gewandt hat, um das weitere Vorgehen (Abschluss von Werkverträgen, befristeten Arbeitsverträgen etc.) mit diesem zu besprechen und zu beraten, auch um sich selbst und sein weiteres Vorgehen abzusichern (UA - juris Rn. 237). Gerade in schwierigen Problemlagen unterstützt das übergeordnete StMWK den nachgeordneten Bereich. Den weitreichenden Befugnissen der nachgeordneten Dienststellen und deren Leitungen im Personal- und im Haushaltsbereich korrespondiert die Obliegenheit, das Staatsministerium als oberste Dienstbehörde beim Auftreten rechtlicher Probleme insbesondere grundsätzlicher Art umfassend zu informieren und einzubinden. Dem kam der Beklagte, obwohl ihm auch diese Zusammenhänge bekannt waren, nicht nach (UA - juris Rn. 277). Die vorhandenen - auch

ressortübergreifenden - juristischen Fachkenntnisse hätten insoweit genutzt werden können und müssen. Der Beklagte hätte jederzeit das Referat für Grundsatzfragen am StMWK über das zuständige Fachreferat in Anspruch nehmen können (UA - juris Rn. 282). Damit war sehr wohl mit einem zusätzlichen Erkenntnisgewinn zu rechnen. Gerade angesichts des hohen finanziellen Risikos wäre der Beklagte zur entsprechenden Absicherung verpflichtet gewesen. Darauf hat ihn der Justiziar ausdrücklich in seiner E-Mail vom 30. September 2010 unter Nr. 5 hingewiesen (VG-Akte S. 103 f.: „…das Risiko weiterer Vertragsabschlüsse nicht einzugehen, außer die Oberste Denkmalschutzbehörde hat <dann wohl vermutlich nur mit Zustimmung des StMF> dies ausdrücklich <schriftlich> vorab gestattet“).

46
1.2.1.5 Angesichts der dringenden und eindeutigen Warnungen des Abteilungsleiters, des Justitiars und Mitarbeiters des LfF M. kann sich der Beklagte nicht auf subjektive Besonderheiten (wie geringe juristische Kenntnisse bei komplexen Rechtsfragen vgl. UA - juris Rn. 236), die im Einzelfall im Sinne einer Entlastung vom Vorwurf der groben Fahrlässigkeit ins Gewicht fallen können (vgl. BGH, U.v. 8.7.1992 - IV ZR 223/91 - juris), berufen. Über die unkalkulierbaren Risiken und die Tragweite seiner Handlungen wurde der Beklagte eingehend juristisch beraten. Zudem war er in seiner Eigenschaft als langjähriger Behördenleiter mit dem Abschluss einer Vielzahl von Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen von diversen Projekten am BLfD betraut. In dieser Funktion erließ er zudem eine interne Richtlinie zum Abschluss von Werkverträgen vom 24. April 2006 (VG-Akte S. 183 ff.), die auf die konkreten Abgrenzungsmerkmale und Probleme zwischen beiden Auftragsverhältnissen (Werkvertrag und Arbeitsvertrag) näher eingeht.

47
Zum Vorwurf, das StMWK habe keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt, führte das Verwaltungsgericht aus (UA - juris Rn. 274), dass anstelle von Werkverträgen auch Arbeitsverträge haushaltsrechtlich vollzogen hätten werden können. Dafür hätten insbesondere keine zusätzlichen Mittel oder Planstellen im Haushaltsplan ausgebracht werden müssen. Hierzu verhält sich der Beklagte nicht.

48
Die vom Beklagten zitierte Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (U.v. 23.8.2019 - 1 A 1666/16 - juris Rn. 81) kann nicht auf den hiesigen Fall übertragen werden, da kein schlichter Rechtsanwendungsfehler durch den Beklagten begangen wurde, sondern er sich bewusst über die Warnungen und Hinweise seiner mitunter juristischen Mitarbeiter hinweggesetzt und in vollständiger Kenntnis des unkalkulierbaren Risikos weitere Verträge abgeschlossen hat.

49
1.2.1.6 Auch die vorbereiteten, gleichlautenden Schreiben von im Projekt NQ-Tätigen, die auf dem Rechner des Vorzimmers des Beklagten abgespeichert waren, stellten für das Gericht ein weiteres Indiz dafür dar, dass sich der Beklagte wohl schon zu dem damaligen Zeitpunkt frühzeitig in Kenntnis der Problematik der Abgrenzung von Arbeits- und Werkverträgen habe absichern wollen, um spätere Ansprüche zu vermeiden (UA - juris Rn. 238). Auch wenn die Urheberschaft der gleichlautenden Schreiben nicht nachweisbar auf den Beklagten zurückgeführt werden kann, so ist eine sich aus dem Abspeicherungsort abgeleitete Indizwirkung rechtlich nicht zu beanstanden.

50
1.2.2 Ein Mitverschulden seiner Mitarbeiter bzw. des zuständigen Fachministeriums in Form eines Organisationsverschuldens liegt nicht vor (vgl. UA - juris Rn. 247 ff.).

51
Dass Verwaltungsgericht hat zunächst zu Recht festgestellt, dass dem in Anspruch genommenen Beamten die Berufung auf § 254 BGB mit der Begründung, bei der Entstehung des Schadens hätten schuldhafte Pflichtverletzungen anderer Beamter mitgewirkt, grundsätzlich verwehrt ist, da der Staat ansonsten bei einer Schädigung durch mehrere Beamte wegen der Reduzierung seines Schadensersatzanspruchs schlechter gestellt wäre als bei schuldhafter Schadenszufügung durch einen einzigen Beamten. Die Anwendung von § 254 Abs. 2 BGB kommt aber dann ausnahmsweise in Betracht, wenn dieser andere Beamte den Schaden dadurch schuldhaft mitverursacht hat, dass er eine Dienstpflicht vernachlässigt hat, zu deren Erfüllung namens des Dienstherrn - z.B. auf Grund der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht - er gerade gegenüber dem in erster Linie den Schaden verursachenden Beamten verpflichtet gewesen ist (vgl. BVerwG, U.v. 2.2.2017 - 2 C 22.16 - juris Rn. 18 ff.; Conrad in: Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, BayBeamtR, November 2021, § 48 BeamtStG Rn. 72 mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung).

52
Vorliegend waren aber weder die Abteilungsleiter noch die nachgeordneten Referatsleiter sowie der Justiziar des BLfD dafür verantwortlich, den Beklagten - zumal nach bereits erfolgten umfangreichen Hinweisen und Warnungen - vor sich selbst und seinem eigenen Handeln, nämlich dem Abschluss einer Vielzahl von weiteren Auftragsverhältnissen in dem Projekt NQ zu schützen, zumal der Beklagte diesen gegenüber ausdrücklich geäußert hat, seinen Entschluss nunmehr zu respektieren und weitere Diskussionen einzustellen (UA - juris Rn. 250). Dies gilt auch hinsichtlich des Herrn RD B. als Mitarbeiter des LfF M., dem nicht vorgeworfen werden kann, er habe es pflichtwidrig unterlassen, das StMWK zu informieren. Eine entsprechende Dienstpflicht, zumal gegenüber dem Leiter einer anderen Behörde, bestand vorliegend nicht. Herrn RD B. dürfte nicht einmal bekannt gewesen sein, ob und in welchem Umfang sich der Beklagte über vorhandene Warnungen der Mitarbeiter des BLfD hinwegsetzte und weitere Werkverträge abschloss.

53
Das Verwaltungsgericht hat ferner zu Recht ein Mitverschulden des StMWK verneint (UA - juris Rn. 263 ff. unter 2.4.3). Die Beweisaufnahme hat ergeben, dass das Ministerium erstmals über eine Stellungnahme des BLfD ca. im Mai/Juni 2013 über die konkrete Werksvertragsproblematik mit Herrn M. erfahren hat. Dieses zur Überzeugung des Verwaltungsgerichts durch Zeugenaussagen gewonnene Beweisergebnis wird nicht dadurch erschüttert, dass der Beklagte meint, der Kläger habe bereits durch die Berichte des Beklagten vor Projektbeginn als auch in Person von Herrn RD B. während der Projektdurchführung Kenntnis erhalten. Die Anregung, der Senat solle das StMWK um weiterer Informationen ersuchen, erweist sich insoweit als unzulässige Beweisermittlung, da keine Anhaltspunkte für ein vom Verwaltungsgericht abweichendes Beweisergebnis vorgetragen wurden noch solche ersichtlich sind.

54
Die Mitarbeiter haben sich auch nicht unzureichend gegen das Vorgehen des Beklagten im Rahmen des Projekts NQ zur Wehr gesetzt. An einer Information des zuständigen Fachministeriums waren die Mitarbeiter des BLfD durch eine Dienstanweisung des Beklagten vom 19. Januar 2005 und 19. April 2005 (vgl. DA Nr. 1/2005 - VG-Akte S. 297 f.; Ordner 2 Register 10) gehindert. Die Kommunikation zur obersten Dienstbehörde durfte demnach grundsätzlich nur über den Beklagten geführt werden.

55
Soweit der Beklagte meint, die Mitarbeiter hätten konsequenterweise auch gegen die Dienstanweisung der Untersagung des unmittelbaren Kontakts zum vorgesetzten Ministerium remonstrieren müssen, überspannt er die bestehenden Mitarbeiterpflichten, zumal die dienstliche Anordnung nach Ansicht des StMWK im Befugnisbereich des Beklagten lag (Protokoll S. 16) und damit die Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 BeamtStG nicht erfüllt waren.

56
Das StMWK hat es auch nicht pflichtwidrig unterlassen, sich zuvor aktiv um Informationen zu bemühen und sich über die Projektabläufe zu informieren. Selbst eine unzureichende Kontrolle - die hier nicht vorliegt - wirkt sich regelmäßig nicht entlastend für einen Beamten aus. Gerade Beamte müssen aufgrund ihres dienstrechtlich gesteigerten Vertrauens und Treueverhältnisses auch dann zuverlässig Dienst tun, wenn eine lückenlose Kontrolle der Betriebsabläufe und des Personals nicht durchführbar ist. Zweck der Dienstaufsicht ist es nicht, den Beamten vor pflichtwidrigem Verhalten zu bewahren, sondern die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung sicherzustellen. Auch eine nur lückenhafte Überwachung gibt dem Beamten „keinen Freibrief“, seine Pflicht zu verletzen. Nur in Sonderlagen kann eine unzureichende Dienstaufsicht durch Vorgesetzte unter dem Blickwinkel des Mitverschuldens berücksichtigt werden. Hierfür müssen aber konkrete Anhaltspunkte für besondere Umstände vorliegen, die ausreichende Kontrollmaßnahmen unerlässlich machen, solche aber pflichtwidrig unterbleiben oder nur unzureichend durchgeführt werden. Solche konkreten Anhaltspunkte lagen hier für das StMWK nicht vor. Indem die Verwaltungszuständigkeiten insbesondere im Bereich Personal und Haushalt weitestgehend auf die nachgeordneten Einrichtungen übertragen wurden, handelten diese insoweit eigenverantwortlich ohne Beteiligung des Staatsministeriums. Hinweise auf in der Vergangenheit aufgetretene Unregelmäßigkeiten bestanden insoweit für das aufsichtsführende Ministerium nicht.

57

1.2.3 Mit seinem nach Ablauf der Zulassungsbegründungsfrist erstmals mit Schriftsatz vom 29. September 2020 erhobenen Einwand, es fehle an einem ursächlichen Zusammenhang zwischen der vorgeworfenen Dienstpflichtverletzung und dem geltend gemachten Schaden, sog. haftungsausfüllende Kausalität, ist der Beklagte wegen des Ablaufs der Begründungsfrist ausgeschlossen (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 124a Rn. 53).

58
Ungeachtet dessen hat das Verhalten des Abteilungsleiters Z den Zurechnungszusammenhang nicht etwa dadurch unterbrochen, dass er bei der Vertragsdurchführung die Richtlinie vom 24. April 2006 sowie konkrete Anweisungen des Beklagten nicht beachtet hat (siehe dazu unter 1.2.1.1).

59
Die vom Beklagten ins Feld geführte Adäquanztheorie steht der haftungsbegründenden Kausalität nicht entgegen. Denn die begangene Dienstpflichtverletzung war nach allgemeiner Lebenserfahrung für einen objektiven Betrachter geeignet, den Schaden herbeizuführen (vgl. BVerwG, U.v. 11.3.1999 - 2 C 15.98 - juris Rn. 25).

60
Die Ausführungen des Beklagten zur Frage, ob befristete Arbeitsverträge ein rechtmäßiges Alternativverhalten darstellten, sind nicht entscheidungserheblich. Nach Auffassung der Erstinstanz konnte diese Frage „dahingestellt bleiben“ (UA - juris Rn. 296).

61
1.2.4 Es ist für die Darlegungspflicht nicht genügend, wenn die Zulassungsbegründung lediglich wiederholend darauf abstellt, Rechtfertigungsgründe für das pflichtwidrige Verhalten des Beklagten würden darin liegen, dass die Nachqualifikation der Denkmalliste einschließlich des Projekts NQ eine Pflichtaufgabe des Landesamts für Denkmalpflege gewesen sei (Art. 12 Abs. 2 BayDSchG) und ihm hierzu mit jährlich 400.000 Euro keine ausreichende finanzielle Ausstattung zur Verfügung gestanden hätte. Dabei setzt sich der Beklagte schon nicht substantiiert mit den Ausführungen des Erstgerichts auseinander (UA - juris Rn. 274 und Rn. 287). Die Eintragung und nachrichtliche Aufnahme der Bau- und Bodendenkmäler in ein Verzeichnis durch das Landesamt für Denkmalpflege im Benehmen mit der Gemeinde stellt im Übrigen eine Sollaufgabe dar („sollen“, Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayDSchG). Zutreffend hat das Erstgericht deshalb festgestellt, dass die entsprechenden Eintragungen lediglich nachrichtlichen Charakter haben und nicht konstitutiv für das Vorliegen eines Denkmals sind (vgl. BayVGH, U.v. 22.4.2016 - 1 B 12.2353 - juris Rn. 18; BayVGH, U.v. 19.12.2013 - 1 B 12.2596 - juris Rn. 17), womit die Aufgabe keine gesetzliche Pflichtaufgabe ist (vgl. insoweit auch den E-Mail-Verkehr zwischen dem Justiziar und dem Beklagten zur Thematik „Kernaufgaben des BLfD“ v. 30.9.2010 unter Nr. 3 - VG-Akte S. 103 f.). Zwar folgt aus Art. 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 BayDSchG der gesetzliche Auftrag zur Erstellung und Fortführung der Inventare und der Denkmalliste, jedoch kann dies - wie das Verwaltungsgericht zu Recht feststellte - keine Rechtfertigung dafür darstellen, schuldhafte Dienstpflichtverletzungen zu begehen. Soweit nämlich gesetzliche Aufgaben mit dem vorhandenen Personal und/oder den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln nicht zu erfüllen wären (was vorliegend nicht zutrifft; vgl. hierzu UA - juris Rn. 274), hätten seitens des Beklagten als Behördenleiter Hinweispflichten an die vorgesetzte Behörde bestanden. Dass der Beklagte das Projekt NQ „mit Vehemenz, Durchsetzungsvermögen und einem erheblichen persönlichen Einsatz“ vorantreiben wollte, wird ihm entgegen den Ausführungen seines Vertreters nicht zum Vorwurf gemacht. Anzulasten sind ihm vielmehr die Mittel, mit denen er versucht hat, dieses Ziel zu erreichen.

62
1.2.5 Der Schaden des Klägers liegt in der Nachentrichtung der für die Arbeitnehmer aus den ab Oktober 2010 bis November 2013 abgeschlossenen Arbeitsverträgen angefallenen Sozialversicherungsbeiträgen und Säumniszuschlägen (vgl. UA - juris Rn. 289 ff.).

63
1.2.6 Der Kläger ist auch seiner Schadensabwendungs- bzw. -minderungspflicht nach §§ 254 Abs. 2 BGB bzw. 839 Abs. 3 BGB analog nachgekommen (vgl. UA - juris Rn. 311 ff.).

64
Dem Vorbingen des Beklagten, der Kläger hätte wegen einer Fehlberatung primär und vor deren Verjährung Ansprüche gegen Herrn Rechtsanwalt Dr. F. geltend machen müssen, kann nicht beigepflichtet werden.

Eine Pflichtverletzung des Rechtsanwalts, die die erforderlichen Erfolgsaussichten für einen Schadensersatzanspruch des Klägers hätte begründen können, ist nach dem oben Gesagten nicht ersichtlich. Die eigenmächtige Verwendung eines von ihm für einen Einzelfall entwickelten und nicht freigegebenen Vertragstextes durch den Beklagten in einer Vielzahl von Fällen ist ihm nicht zurechenbar. Eine Pflichtverletzung daraus zu konstruieren, dass der Rechtsanwalt Herr Dr. F. nicht von sich aus nach Abschluss des Berufungsverfahrens auf das BLfD zugekommen sei, obwohl er in seinem Schreiben vom 10. November 2010 mit dem Hinweis verblieben ist, er werde dann mit dem BLfD abgleichen, welche Kriterien das Landesarbeitsgericht München bei der Vertragsfassung als relevant ansehe, um die Arbeitnehmereigenschaft von Herrn M. zu bejahen, ist fernliegend.

65
Eine Schadensminderungspflicht des Klägers wird auch dadurch nicht begründet, dass er es unterlassen hat, bereits im Zeitraum zwischen Oktober 2010 und November/Dezember 2013 gerichtlich unmittelbar gegen den Beklagten vorzugehen. In diesem Zeitraum hatte das aufsichtsführende Ministerium noch gar keine Kenntnis von den Dienstpflichtverletzungen des Beklagten.

66
Das Verwaltungsgericht hat zutreffend ausgeführt (UA - juris Rn. 315 ff.), dass der Kläger auch wenn er nur in fünf Einzelfällen Widersprüche gegen die Statusfeststellungsbescheide der DRV Bund eingelegt hat, seiner Schadensminderungspflicht hinreichend nachgekommen ist. Es konnte insbesondere unter Berücksichtigung der Gesamtumstände und Besonderheiten des vorliegenden Verfahrens, keine schuldhafte Nichteinlegung von Rechtsbehelfen erkennen.

67
Der Kläger konnte im Hinblick auf die mögliche Erfolgsaussicht von Rechtsbehelfen gegen die Statusfeststellungsbescheide die Ergebnisse der Entscheidungen der Arbeitsgerichte in Sachen M. (noch zu dem alten Vertragsmuster), G. und S. (schon zu dem neuen Vertragsmuster) auch für die Frage, ob sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse vorgelegen haben, heranziehen (vgl. UA - juris Rn. 323 ff.). Auch wenn die Begriffe des Arbeitsverhältnisses nach § 611a BGB und des Beschäftigungsverhältnisses nach § 7 Abs. 1 SGB IV nicht identisch sind, steht dies einer Übertragbarkeit in der vorliegenden Konstellation nicht entgegen. Denn im Ergebnis fallen die Begriffe wegen der überwiegend gleichartigen Voraussetzungen der von § 611a Abs. 1 BGB und der sozialrechtlichen Rechtsprechung zugrunde gelegten Kriterien zumeist zusammen (vgl. Rittweger in BeckOK Sozialrecht, Stand: 1.9.2021, SGB IV Rn. 4). Nach der Gesetzesbegründung zu § 7 SGB IV (BR-Drs. 7/4122, 31) gilt, „[…] dass eine Beschäftigung stets dann anzunehmen ist, wenn nach arbeitsrechtlichen Grundsätzen ein Arbeitsverhältnis besteht“.

68
Die Prüfung durch die DRV Bund wurde auch kritisch und gewissenhaft durchgeführt. Denn bei einem Teil der Vertragsnehmer hat sie zu dem Ergebnis geführt, dass kein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorgelegen hat (vgl. Schr. d. Kl. V. 18.10.2018, S. 3 - VG-Akte S. 1002). Die Bescheide enthalten umfangreiche Feststellungen (gerade auch unter Einbeziehung der sozialgerichtlichen Rechtsprechung). Die Behauptung, dass durch das DRV Bund eine rein oberflächliche Prüfung erfolgt sei, wird vom Senat nicht geteilt. Vor Erlass der einzelnen Bescheide übersandte die DRV Bund jeweils einen umfangreichen Fragenkatalog an das BLfD (vgl. exemplarisch den Beispielsfall des Auftragsnehmers O., bei dem zur weiteren Sachbearbeitung 27 Fragen an das BLfD gestellt worden sind, VG-Akte S. 1222). Zudem wurde um die Vorlage sämtlicher Verträge ab Tätigkeitsbeginn gebeten, um sachgerecht beurteilen zu können, ob ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis vorgelegen hat oder nicht. Im Übrigen hat der Beklagte - wie das Verwaltungsgericht zu Recht anführt (UA - juris Rn. 337) - mit Schreiben vom 13. November 2018 (VG-Akte S. 1255 f.) selbst eingeräumt, dass die Aufträge im NQ-Projekt nahezu alle gleichgelagert waren und dass das von Herrn Rechtsanwalt Dr. F. entworfene Vertragsmuster zwar für nur einen konkreten Einzelfall einer Auftragnehmerin erstellt worden sei, er dieses Muster aber dennoch für alle anderen Aufträge auch habe verwenden können, weil diese alle nahezu identisch, zumindest ähnlich und vergleichbar gewesen seien. Dementsprechend habe der Beklagte das vorgelegte Muster (Entwurf) für den Abschluss der weiteren Verträge genutzt.

69

Der Kläger hat ein konkretes Prüfsystem hinsichtlich der Überprüfung der Statusfeststellungsbescheide der DRV Bund entwickelt und diesbezüglich exemplarisch erläutert, wie die Bescheide im Sachgebiet G4 Personal und Haushalt, durch den Abteilungsleiter Z und der im September 2014 eingerichteten Stabsstelle eingehend geprüft worden sind (im Einzelnen UA - juris Rn. 339 ff.). Im Hinblick darauf kann die vorgenommene Prüfung nicht als unzureichend eingestuft werden. Die Prüfung der Statusfeststellungsbescheide erfolgte in einem umfassenden Verfahren, wobei Besonderheiten im Einzelfall berücksichtigt wurden. Sie beschränkte sich nicht - wie der Beklagte meint - auf das pauschale Abhaken eines „Laufzettels“. Der Kläger hat zunächst in jedem Einzelfall eine Statusprüfung beantragt, begleitet und im Anschluss überprüft. Die Prüfung war insbesondere darauf gerichtet festzustellen, ob sich relevante Unterschiede zu den arbeitsgerichtlichen Kriterien aus der Sache M. ergeben. Die Widersprüche wurden ausweislich der vorgelegten Gehefte von Herrn RD K. eingelegt. Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme (UA - juris Rn. 342) war es seine Aufgabe, die Angelegenheit NQ rechtlich aufzuarbeiten, insbesondere auch herauszufinden, ob der Fall M. ein Einzelfall war. Er war vorher im Grundsatzreferat im Wissenschaftsministerium tätig und verfügte aus dieser Tätigkeit sowie seiner vorangegangenen wissenschaftlichen Tätigkeit an einem Lehrstuhl für deutsches, europäisches und internationales Arbeitsrecht und bürgerliches Recht an der LMU München über die notwendigen Fachkenntnisse des Arbeitsrechts und Sozialrechts. Insoweit fand auch eine juristische Überprüfung der Statusfeststellungsbescheide der DRV Bund statt. Die Behauptung, der Kläger habe sich mit denjenigen Fällen, die die DRV Bund trotz identischer Verträge als selbständige Beschäftigungsverhältnisse anerkannte, nicht im Ansatz vertieft auseinandergesetzt, ist daher unzutreffend. Vor diesem Hintergrund ist die Kritik des Beklagten, das Verfahren zur Prüfung der Erfolgsaussichten sei nebulös und es sei nicht ersichtlich, welche Personen an der Prüfung beteiligt und ob diese hinreichend qualifiziert gewesen seien, nicht nachvollziehbar.

70
Die Dokumentation der jeweiligen Prüfung auf sog. „Überprüfungsbögen“ ist ebenfalls rechtlich nicht zu beanstanden. Dass das BLfD bei dem vom Beklagten ins Feld geführte Vorgang R. (VG-Akte S. 1157 ff.) Widerspruch einlegte, obwohl die Erfolgsaussichten hierfür in der Einschätzung auf dem „Überprüfungsbogen“ (VG-Akte S. 1170 f.) zunächst verneint wurden, spricht vielmehr dafür, dass eine sorgfältige Überprüfung anhand eines Mehr-Augen-Prinzips stattfand.

71
Soweit der Beklagte meint, wegen einer unterlassenen Akteneinsicht und der nicht vorliegenden ausgefüllten Fragebögen sei eine hinreichende inhaltliche Prüfung nicht möglich gewesen, dringt er ebenfalls nicht durch. Denn dabei verkennt er, dass die Angaben in den Fragebögen für die Prüfung der hinreichenden Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen ohne Belang waren. Denn die Angaben dienten der DRV Bund in erster Linie zur Sachverhaltsermittlung. Inwieweit jedoch den jeweiligen Bescheiden eine zutreffende Sachverhaltsermittlung zugrunde lag, konnte und wurde anhand des Tatbestands der jeweiligen Bescheide von Seiten des Klägers eingehend überprüft. Ausweislich des Überprüfungsbogens (vgl. z.B. VG-Akte S. 1147) kontrollierte und überprüfte das Personalreferat G4 und der Abteilungsleiter Z, inwieweit die dem jeweiligen Bescheid zugrundeliegende Sachverhaltsdarstellung zutreffend, vollständig und widerspruchsfrei ist und weitere bisher unberücksichtigte Sachverhaltskenntnisse vorliegen, die für das Ergebnis der Prüfung von maßgeblicher Bedeutung wären. Es ist nicht erkennbar und ferner nicht substantiiert vorgetragen, welche weiteren, nicht berücksichtigten Erkenntnisse eine Vorlage der Fragebögen oder Akteneinsicht für die Prüfung der hinreichenden Erfolgsaussichten gebracht hätten. Vor diesem Hintergrund war auch das Verwaltungsgericht nicht gehalten, entsprechende Nachforschungen anzustellen. Eine fehlerhafte Beweiswürdigung kann hieraus jedenfalls nicht abgeleitet werden.

72
Der Beklagte rügt des Weiteren zu Unrecht, dass niemand der auf Klägerseite Tätigen wisse, wer das Statusfeststellungsverfahren überhaupt initiiert habe. Denn der Amtschef des StMWK wies unter Ziffer 7 seines Schreibens vom 7. November 2014 (VG-Akte S. 119 ff.) an den Beklagten darauf hin, dass das BLfD sämtliche Verträge im Rahmen des NQ-Projektes der DRV Bund zur Prüfung des sozialrechtlichen Status vorlegen wird.

73
Die Ergebnisse der Statusprüfungen wurden durch die Schriftsätze des Klägers vom 23. Juli 2015 (VG-Akte S. 167 ff.) und 29. November 2016 (VG-Akte S. 529 ff.) sowie 15. November 2017 (VG-Akte S. 643 ff.) dem

Beklagten auch mitgeteilt und die entsprechenden Bescheide vorgelegt. Der Beklagte hat jedoch in keinem einzigen Fall substantiierte Tatsachen vorgetragen, die die Rechtmäßigkeit eines der Bescheide in Zweifel zögen.

74
Die Obliegenheit zur Erhebung einer Musterfeststellungsklage bestand aufgrund der bereits geführten arbeitsgerichtlichen Streitverfahren und der vorgenommenen Einzelfallprüfung nicht.

75
Zu Recht wies das Verwaltungsgericht darauf hin (UA - juris Rn. 346), dass die Beweislast für hinreichende Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs als anspruchsausschließende Einwendung vorliegend den Beklagten treffe. Eine sinngemäß geltend gemachte Beweislastumkehr kommt nicht in Betracht. Der Gedanke einer solchen knüpft an eine schuldhafte Beweisvereitelung einer Verfahrenspartei bzw. an eine Erschwerung der Sachverhaltsaufklärung unter Verletzung der möglichen und zumutbaren Mitwirkungspflicht an, mit der Folge, dass ohne entsprechende Korrektur die Rechtsposition des Inhabers der materiellen Beweislast in einem Maße eingeschränkt wird, das das Gebot der Wirksamkeit des Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 GG verletzen würde (vgl. BVerwG, B.v. 12.12.2000 - 11 B 76.00 - juris; U.v. 28.4.2011 - 2 C 55.09 - juris; U.v. 18.12.1987 - 7 C 49.87 - juris; OVG LSA, B.v. 3.12.2013 - 1 L 25/13 - juris Rn. 15; Rixen in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 108 Rn. 142 ff.; Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 108 Rn. 5). Diese Voraussetzungen für eine Beweislastumkehr werden in der Zulassungsbegründung jedoch schon nicht hinreichend dargelegt. Es ist schon nicht ersichtlich, dass der Kläger nicht die notwendigen Unterlagen und Informationen über die Durchführung des Prüfungsverfahrens vorgelegt hätte. Jedenfalls wird nicht aufgezeigt, dass der Kläger schuldhaft seine Pflicht zur Aufklärung des Sachverhalts verletzt hätte.

76
1.2.7 Der Schadensersatzanspruch des Klägers ist nicht verjährt (vgl. UA - juris Rn. 347 ff.). Gemäß Art. 78 Abs. 1 Satz 1 BayBG verjähren Ansprüche nach § 48 BeamtStG in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in dem der Dienstherr von dem Schaden und der Person des oder der Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt hat, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in zehn Jahren von der Begehung der Handlung an. Diese Kenntnis ist vorhanden, wenn der Dienstherr „auf Grund der ihm bekannten Tatsachen gegen einen bestimmten Beamten eine Schadensersatzklage mit einigermaßen sicherer Aussicht auf Erfolg erheben kann“ (vgl. BVerwG, U.v. 9.3.1989 - 2 C 21.87 - juris Rn. 22; Grigoleit in Battis, Bundesbeamtengesetz, 5. Aufl. 2017, § 75 Rn. 16 m.w.N.; Kolbinger in Brinktrine/Voitl, BeckOK Beamtenrecht Bayern, Stand: 30.12.2019, Art. 78 BayBG Rn. 4). Dies ist in der Regel der Fall, wenn das für die Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs zuständige Organ Kenntnis hat. Nach Aktenlage und den glaubhaften Angaben des Leiters des fachaufsichtsführenden Referats im StMWK in der mündlichen Verhandlung am 22. Oktober 2018 erlangte er erst nach dem Ausscheiden des Beklagten Ende 2013 bzw. Anfang 2014 von der Vielzahl entsprechend abgeschlossener Verträge/Aufträge und eines daraus womöglich resultierenden Schadens Kenntnis. Die dreijährige Verjährungsfrist begann damit frühestens Ende 2013 zu laufen. Die Einreichung der Leistungsklage am 19. Dezember 2014 hat die Verjährung somit gemäß Art. 12 Satz 2 BayBG i.V.m. § 204 Abs. 1 Nr. 1 BGB gehemmt.

77
Auf den Zeitpunkt der Kenntnis des RD B. im LfF M. kommt es hingegen nicht an. Denn nach der internen Geschäftsverteilung des LfF M. war er nicht für die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen, sondern für die privatrechtliche Vertretung des Freistaates Bayern, insbesondere bei arbeitsgerichtlichen Verfahren zuständig. Jedoch selbst wenn man, wovon der Beklagte auszugehen scheint, auf die Kenntnis des RD B. abstellen würde, wäre der Anspruch nicht verjährt. Denn nach den eigenen Ausführungen des Beklagten (Zulassungsbegründung v. 19.8.2019 S. 50) erlangte das LfF erst im Jahr 2012 Kenntnis über den fortgesetzten Abschluss von Werkverträgen durch den Beklagten. Die Verjährungsfrist von drei Jahren war damit zum Zeitpunkt der Erhebung der Klage am 19. Dezember 2014 noch nicht abgelaufen. Aus der Zeugenaussage des Herrn B. vom Landesamt für Finanzen: „Ich hatte schon während des erstinstanzlichen Verfahrens, aber auch danach in der Berufungsinstanz, mehrmals Kontakte mit Herrn G. vom Landesamt. Gegenstand war nicht nur das Verfahren M., sondern auch die damit zusammenhängende Problematik des Abschlusses weiterer Werkverträge“ (Protokoll S. 10), kann nicht der Schluss gezogen werden, er hätte bereits im Jahr 2011 Kenntnis von Tatsachen gehabt, die dafür ausreichten, gegen den Beklagten eine Schadensersatzklage mit einigermaßen sicherer Aussicht auf Erfolg erheben zu können. Gegenstand der

vor 2012 erfolgten Korrespondenz zwischen dem LfF M. und dem Justitiar Herrn G. in Bezug auf die „Problematik des Abschlusses weiterer Werkverträge“ waren nämlich zunächst insbesondere (nur) Warnungen davor, weiterhin Werkverträge abzuschließen (vgl. E-Mail v. 27.5.2010 - VG-Akte S. 788).

78
1.2.8 Der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung folgend führte das Verwaltungsgericht zu Recht aus (vgl. UA - juris Rn. 351 ff.), dass den Fürsorgeaspekten regelmäßig schon dadurch Rechnung getragen, dass die Haftung des Beamten nach § 48 Satz 1 BeamtStG von vornherein auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt ist.

79
Inwieweit die Vermögensverhältnisse vom Beklagten offengelegt wurden, war für das Verwaltungsgericht nicht entscheidungserheblich. Denn diese Frage könne und müsse letztlich nicht im Rahmen des Schadensersatzverfahrens, sondern erst im Vollstreckungsverfahren geklärt werden, in dem die Schuldnerschutzvorschriften nach §§ 850 ff. ZPO zu berücksichtigen seien (UA - juris Rn. 353). Da Stundung, Niederschlagung und Erlass vollstreckungsrechtliche Instrumente darstellen, setzt sich das Urteil nicht in Widerspruch zu der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung, wonach der Dienstherr im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens zu prüfen hat, ob und ggf. in welcher Höhe er schutzwürdigen Interessen des Beamten durch (teilweise) Stundung, Niederschlagung oder Erlass der Forderung nach Art. 59 BayHO bzw. § 32 KommHV-Kameralistik Rechnung trägt, wenn eine grob fahrlässige Dienstpflichtverletzung im Einzelfall zu einem extrem hohen, existenzvernichtenden Schaden führen kann (stRspr, vgl. BayVGH, B.v. 20.9.2018 - 3 ZB 15.763 - juris Rn. 8; BVerwG, U.v. 29.4.2004 - 2 C 2.03 - juris Rn. 18; ebenso BGH, U.v. 28.10.1993 - III ZR 67/92 - juris Rn. 34).

80
2. Die Berufung ist auch nicht wegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) zuzulassen. Dazu müsste das Verfahren das normale Maß erheblich übersteigende Schwierigkeiten aufweisen (vgl. BayVGH, B.v. 18.6.2018 - 15 ZB 17.635 - juris Rn. 37; B.v. 10.4.2017 - 15 ZB 16.673 - juris Rn. 42 m.w.N.). Solche Schwierigkeiten werden mit der Antragsbegründung nicht substantiiert aufgezeigt und liegen auch nicht vor.

81
Nach Auffassung des Beklagten weist bereits der dem hiesigen Verfahren zugrundeliegende Sachverhalt eine weit über das Normalmaß hinausgehende Komplexität auf. Nach wie vor seien bedeutsame Sachverhaltsfragen, insbesondere zur Frage der Statusfeststellungsverfahren und der insoweit nicht eingelegten Rechtsbehelfe, unklar. Gerade die hier maßgeblichen Fragenkataloge müssten vor dem Hintergrund der Frage einer abhängigen Beschäftigung oder eines selbständigen Beschäftigungsverhältnisses geprüft und bewertet werden. Insoweit sei gerade eine nochmalige Erfassung und Aufarbeitung mit erheblicher Komplexität im Berufungsverfahren zwingend. Nicht zuletzt müssten insbesondere sämtliche Fälle externer Beschäftigter unter entsprechender Beiziehung der Akten der DRV Bund sachverhaltsmäßig erfasst und geprüft werden, inwieweit die DRV Bund rechtmäßig zwischen selbständigen Beschäftigungsverhältnisse einerseits und nicht selbständigen Beschäftigungsverhältnissen andererseits unterschieden habe.

82
Dieser Vortrag begründet indes keine besonderen tatsächlichen Schwierigkeiten. Denn die im Rahmen der Schadensminderungspflicht zu prüfenden hinreichenden Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs gegen die jeweiligen Statusfeststellungsbescheide ließen sich anhand der dem Kläger vorliegenden Unterlagen ausreichend beurteilen. Die ihrer Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhaltsdarstellungen konnten den jeweiligen Bescheiden entnommen werden. Darüberhinausgehende, entscheidungserhebliche Erkenntnisse, die sich aus den ausgefüllten Fragenkatalogen oder der Beiziehung der Akten der DRV Bund ergeben hätten können, sind nicht ersichtlich (vgl. hierzu unter 1.2.6). Der Umstand, dass der Tatbestand und die Entscheidungsgründe des angefochtenen Urteils einen bestimmten Umfang haben, reicht zur Begründung besonderer Schwierigkeiten nicht aus. Soweit der Beklagte schließlich moniert, dass weitere Tatsachen noch ermittelt und im Anschluss rechtlich geprüft werden müssten, rügt er eine unzureichende Sachverhaltsaufklärung gemäß § 86 Abs. 3 VwGO und macht damit einen Verfahrensfehler im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO geltend (siehe dazu unter 3.), ohne jedoch besondere tatsächliche Schwierigkeiten darzulegen.

83
Die Zulassungsbegründung sieht die besondere Schwierigkeit der Rechtssache zudem in der zu prüfenden Frage, ob der Kläger seiner Schadensminderungsobliegenheit nachgekommen ist und vorliegend tatsächlich - wie in den Statusfeststellungsbescheiden festgestellt - abhängige oder selbständige Beschäftigungsverhältnisse vorgelegen haben. Auch die Frage, ob die diesbezügliche Prüfung des Klägers den insoweit nach Rechtsprechung notwendigen Kriterien genüge, sei von überdurchschnittlicher Komplexität.

84
Diese aufgeworfenen Fragen sind jedoch - wie sich aus vorstehenden Darlegungen ergibt - weder komplex noch fehleranfällig. Sie lassen sich aus den oben (unter 1.2.6) dargelegten Gründen ohne weiteres in dem vom Verwaltungsgericht entschiedenen Sinn beantworten.

85
3. Dem Verwaltungsgericht ist auch kein Verfahrensfehler unterlaufen, der zur Zulassung der Berufung führen könnte (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO). Ein Gericht verletzt seine Pflicht zur erschöpfenden Sachverhaltsaufklärung gemäß § 86 Abs. 1 VwGO dann nicht, wenn es von einer sich nicht aufdrängenden Beweiserhebung absieht, die - wie vorliegend - ein anwaltlich vertretener Beteiligter nicht ausdrücklich beantragt hat. Der bereits erstinstanzlich anwaltlich vertretene Beklagte ließ ausweislich des Protokolls in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 22./23. Oktober 2018 keine Beweisanträge stellen. Sein Vertreter hat in der mündlichen Verhandlung lediglich darauf hingewiesen, dass „sich in den vorgelegten Akten nur die Ergebnisse der Entscheidungen der DRV Bund befinden würden, nicht aber die zugrundeliegenden Fragebögen, die von den einzelnen Auftraggebern ausgefüllt worden seien“ (Protokoll S. 19).

86
Der Beklagte geht fehl in der Annahme, für das Erstgericht hätte sich unter Berücksichtigung dieses Hinweises und bei abschließender Beurteilung des Falles die Ermittlung weiterer Informationen bzw. Dokumente geradezu aufdrängen müssen. Der Beklagte meint, das Gericht hätte insbesondere die ausgefüllten Fragenkataloge im Statusfeststellungsverfahren anfordern, die entsprechenden Akten der DRV Bund sowie die Unterlagen der Stabsstelle beiziehen und den genauen Ablauf der Prüfungen der Statusfeststellungsbescheide sowie geeignete Zeugen hierüber ermitteln müssen. Dabei verkennt der Beklagte zunächst, dass weder die Vorlage der Fragebögen noch eine Akteneinsicht für die Prüfung der hinreichenden Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen gegen die Statusfeststellungsbescheide der DRV Bund erforderlich war (sie dazu oben unter 1.2.6). Zudem stellt die Aufklärungsrüge gerade kein Instrument dar, die Versäumnisse eines Verfahrensbeteiligten in erster Instanz - entsprechende Beweisanträge hinsichtlich der begehrten Beweismittel zu stellen - zu beseitigen (BayVGH, B.v. 19.1.2018 - 3 ZB 17.442 - juris Rn. 13; BVerwG, B.v. 13.1.2009 - 9 B 64.08 - juris Rn. 5; U.v. 20.3.2012 - 5 C 1.11 - juris Rn. 25). Das Verwaltungsgericht hat alle vernünftigerweise zu Gebote stehenden Aufklärungsmöglichkeiten bis zur Grenze der Zumutbarkeit genutzt (BVerwG, U.v. 20.3.2012 - 5 C 1.11 - juris Rn. 25). So hat es die Vorgehensweise des Klägers hinsichtlich der Bescheide und deren Prüfung im Einzelnen umfassend aufgeklärt (UA - juris Rn. 335 ff.). Anlass für eine weitere Sachverhaltsaufklärung durch das Verwaltungsgericht bestand nicht. Diesbezüglich wurden in der mündlichen Verhandlung auch Zeugen einvernommen, die den Ablauf der Prüfungen darlegten. Soweit der Beklagte moniert, das Verwaltungsgericht habe es unterlassen, sich mit der Glaubwürdigkeit der vernommenen Zeugen auseinanderzusetzen, zeigt er keinen Verfahrensfehler im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO auf. Ob das Gericht an der Glaubwürdigkeit von Zeugen zweifelt, ist eine Frage der richterlichen Überzeugungsbildung, die nicht Gegenstand einer Aufklärungsrüge sein kann (BayVGH, B.v. 25.1.2019 - 10 ZB 18.2405 - juris Rn. 11).

87
4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG bezüglich des konkret bezifferten Leistungsantrags in Höhe von 729.657,08 Euro und § 52 Abs. 2 GKG bezüglich des allgemeinen Feststellungsantrags in Höhe des Auffangstreitwerts von 5.000,- Euro. Sie folgt in der Höhe der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben worden sind.

88

5. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 VwGO). Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Absatz 5 Satz 4 VwGO).