Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2C.4/2000 /mks

Urteil vom 3. Juli 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
Munizipalgemeinde Leukerbad, Klägerin,
handelnd durch Beirat Walter Lengacher, 3930 Visp,
vertreten durch Advokat Dr. Richard Steiner, Kapuzinerstrasse 29, Postfach 622, 3902 Glis,

gegen

Kanton Wallis, Beklagter, handelnd durch den
Staatsrat des Kantons Wallis, vertreten durch das Finanzdepartement des Kantons Wallis, 1950 Sitten, wiederum vertreten durch Fürsprecher Samuel Lemann, Speichergasse 5, Postfach 681, 3000 Bern 7, und durch Maître Marie-Claire Pont Veuthey, av. Château-de-la-Cour 4, case postale 788, 3960 Sierre

Gegenstand
Schadenersatz,

Haftungsrechtlicher Direktprozess.

Sachverhalt:
A.
Leukerbad ist ein Kurort im Kanton Wallis, der im Jahre 1998 mit 1'750 Einwohnern rund 1'800 Arbeitsplätze anbot. Als Tourismus- und Kurstation verzeichnete Leukerbad damals über eine Million Logiernächte pro Jahr. Diese Anzahl Logiernächte wurde mit einem Bettenangebot von rund 6'900 in Wohnungen, 1'400 in Hotels und 240 in Kurhäusern und Kliniken erreicht. Die Munizipalgemeinde Leukerbad und die Burgergemeinde Leukerbad sind Körperschaften des öffentlichen Rechts des Kantons Wallis mit verschiedenen Aufgaben und Interessen.

Am 1. Januar 1981 trat Otto G. Loretan sein Amt als Präsident der Munizipal- und Burgergemeinden Leukerbad an, nachdem er bereits seit 1977 im Gemeinde- und Burgerrat Einsitz gehabt hatte.

Ende der achtziger und im Verlauf der neunziger Jahre betrieben die Gemeinden Leukerbad, namentlich die Munizipalgemeinde, vornehmlich unter der Leitung von Otto G. Loretan einen erheblichen Investitionsaufwand. Unter der Führung der Munizipalgemeinde wurden mehrere grössere Projekte im Bereich des Tourismus (Sportzentrum, Rathaus, Parkhaus, Alpentherme, Golf-Hotel Les Sources des Alpes, Parkleitsystem usw.) realisiert. Zu diesem Zweck wurden verschiedene organisatorisch voneinander unabhängige Gesellschaften gegründet, die aber finanziell und personell miteinander verflochten blieben; insbesondere traten der Präsident der Munizipal- und Burgergemeinde, Otto G. Loretan, und der Gemeindeschreiber der Munizipalgemeinde, Hans-Ruedi Grichting, auch bei den fraglichen Gesellschaften regelmässig in leitender Funktion auf. Die beiden Gemeinden mit den lokalen Gesellschaften, an denen sie beteiligt waren und teilweise immer noch sind,

werden auch "Gruppe Leukerbad" genannt.

Zur (erweiterten) "Gruppe Leukerbad" gehörten die folgenden Körperschaften und Gesellschaften mit den Beteiligungen und Darlehen der Munizipal- und Burgergemeinde (Stand Ende 1998; Angaben in Millionen Fr.):

Gesellschaft	Munizipalgemeinde		Burgergemeinde	
	Beteilig.	Darlehen	Beteilig.	Darlehen
AG für Verkehrsbe-triebe Leuk-Leukerbad und Umgebung (LLB)	0,008	3,4	2,7	
Torrent-Bahnen Leukerbad-Albinen AG		2,7	5,7	1
St. Laurent Alpentherme 51° AG	1,5	7	3,5	0,655
Parkhaus Leukerbad AG		3	35,4	
Sportarena Leukerbad AG		0,2	7,5	0,025
Golf-Hotel Les Sources des Alpes AG			8	0,07
Hotel- und Bäderge-sellschaft AG		4,1	22,2	
Burgergemeinde Leukerbad			10,5	

nicht unmittelbar zur Gruppe Leukerbad gehörend, aber damit verbunden:

Leukerbad Tourismus	2,6	0,3
Aftil AG zur Förderung der touristischen Infrastruktur von Leukerbad		2
Kirchgemeinde Leukerbad		2,2
Thermalkosmetik AG		0,025
Luftseilbahn Kandersteg-Stock AG		0,25
Total:	9,5	86,4 29,5 1,205

Hinzu kommen weitere Beteiligungen an anderen Gesellschaften in der Höhe von 1,1 Millionen Fr. bei der Munizipalgemeinde und im Umfang von 0,193 Millionen Fr. bei der Burgergemeinde sowie übernommene

Bürgschaften von insgesamt 37,1 Millionen Fr. bei der Munizipalgemeinde und 0,350 Millionen Fr. bei der Burgergemeinde (Stand Ende 1998).
B.
Mit der Zeit verschuldeten sich die "Gruppe Leukerbad" insgesamt und namentlich die Munizipal- und Burgergemeinde zunehmend. Gründe dafür bildeten unter anderem die Finanzpolitik der beteiligten Gemeinden und Gesellschaften, eine allgemeine Rezession in der Tourismusbranche sowie die Revision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), die eine Änderung der Tarife und in der Folge eine deutliche Abnahme der Aufenthalte in den Heilbädern mit sich brachte.

Die Schulden der Gesellschaften der "Gruppe Leukerbad" beliefen sich Ende 1998 insgesamt auf 221,4 Millionen Fr. und verteilten sich wie folgt (Angaben in Millionen Fr.) auf die verschiedenen Gesellschaften:
St. Laurent Alpentherme 51° AG 40,3
Parkhaus Leukerbad AG 46,7
Sportarena Leukerbad AG 22,4
Golf-Hotel Les Sources des Alpes 10,2
AG für Verkehrsbetriebe Leuk-Leukerbad
und Umgebung (LLB) 17,3
Hotel- und Bädergesellschaft AG 32,7
Torrentbahnen Leukerbad-Albinen AG 35,2

sowie mit der "Gruppe Leukerbad" verbunden
Leukerbad Tourismus 16,6

Total: 221,4
Die Entwicklung der Schulden der beiden Gemeinden Leukerbad verlief wie folgt (Angaben in Millionen Fr.):
Jahr Munizipalgemeinde Burgergemeinde
1985 13,6 31,1
1986 17,3 30,3
1987 25,8 28,9
1988 40,2 34,9
1989 49,2 42,8
1990 50 44,5
1991 54,2 53,2
1992 60,2 49,8
1993 73,7 55,1
1994 109,6 61,1
1995 137,5 62
1996 144,6 63,1
1997 169,2 62,5
1998 170,1 62,4

Insgesamt war die "Gruppe Leukerbad" Ende 1998 somit mit 454 Millionen Fr. (221,4 + 170,1 + 62,4 Millionen Fr.) verschuldet. Unter Berücksichtigung der gegenseitig innerhalb der Gruppe Leukerbad gewährten Darlehen von insgesamt 104 Millionen Fr. erreichte die Verschuldung der "Gruppe Leukerbad" gegenüber externen Gläubigern 350 Millionen Fr.
C.
Das Ausmass der Verschuldungen blieb anscheinend ausserhalb der "Gruppe Leukerbad" während geraumer Zeit unerkannt. Auch die Behörden des Kantons Wallis erhielten bzw. nahmen davon zunächst keine Kenntnis. Soweit bekannt, erscheinen erstmals in einem Bericht des Finanzinspektorats vom 19. Juli 1993 zur Rechnung des Jahres 1991 der Munizipalgemeinde einigermassen deutliche besorgniserregende Feststellungen einer kantonalen Behörde zu Leukerbad. Darin wurde unter anderem festgehalten, der Verschuldungsfaktor der Munizipalgemeinde sei negativ, was bedeute, dass sie - bei Verzicht auf weitere Neuinvestitionen und bei unveränderter Selbstfinanzierungsmarge - über 100 Jahre zur Rückzahlung der Nettoschuld benötige; es sei daher

von einer Überschuldung auszugehen; das Finanzinspektorat schloss, die finanzielle Lage der Gemeinde sei alarmierend; für weitere Neuinvestitionen seien Prioritäten zu setzen. Der Bericht ging an den Vorsteher des Finanzdepartementes des Kantons Wallis und an die Gemeindeverwaltung der Munizipalgemeinde Leukerbad. Er zeitigte keine unmittelbaren Folgen. In einem weiteren Bericht vom 22. August 1996 zur Rechnung 1995 der Munizipalgemeinde stellte das Finanzinspektorat fest, die finanzielle Lage der Gemeinde sei
sehr angespannt; die Selbstfinanzierungsmarge betrage 0,5 %, und die Rückzahlungsdauer der Nettoschuld sei hoch; überdies habe der Gemeinderat die gesetzlich festgelegte Kompetenzregelung für die Aufnahme und Gewährung von Darlehen nicht eingehalten. Dieser Bericht wurde nebst der Gemeindeverwaltung der Munizipalgemeinde Leukerbad und dem Vorsteher des Finanzdepartements auch dem Departement des Innern zugestellt. Erneut zog er jedoch keine unmittelbaren Folgen nach sich. Sodann hat das Finanzinspektorat in seinem Jahresbericht für das Jahr 1996 vom März 1997 an das Parlament und den Staatsrat festgehalten, dass in der Gemeinde Leukerbad die gesetzlichen Anforderungen an die Darlehensgewährung und -aufnahme nicht eingehalten würden (Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, Session ordinaire de mai 1997, volume 2, S. 410 und 433).

D.

Am 15. Mai 1998 sandte die Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden (ESG) dem damaligen Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons Wallis, Staatsrat Wilhelm Schnyder, ein Schreiben, in dem sie diesen auf die anscheinend missliche Finanzlage der Gemeinde Leukerbad aufmerksam machte und sinngemäss um ein Eingreifen des Kantons ersuchte. Am 16. September 1998 verfügte der Staatsrat des Kantons Wallis erste Massnahmen, mit welchen er die Handlungsfreiheit der Munizipal- und der Burgergemeinde Leukerbad beschränkte; diese hatten insbesondere ihre (neu) eingegangenen Verpflichtungen, sämtliche Neuinvestitionen und Darlehensaufnahmen, jegliche Abtretung von Vermögenswerten und die Rückzahlung von Krediten durch einen Verantwortlichen des Finanzinspektorats gegenzeichnen zu lassen und wurden verpflichtet, regelmässig das Finanzinspektorat vollständig und ausführlich über die Entwicklung der finanziellen Lage zu informieren. Kurze Zeit danach ordnete der Staatsrat die teilweise Zwangsverwaltung der beiden Gemeinden Leukerbad an. Die von ihm eingesetzten Kommissäre Andreas Coradi, Pier-Felice Barchi und Hans-Caspar Nabholz nahmen ihre Tätigkeit am 20. November 1998 auf. Nachdem die Gläubiger der Munizipalgemeinde Leukerbad einen von den
Kommissären ausgearbeiteten Sanierungsplan (vom 18. März 1999) abgelehnt hatten, ersuchte der Staatsrat des Kantons Wallis das Kantonsgericht Wallis als obere kantonale Betreibungsaufsichtsbehörde um Anordnung einer Beiratschaft gemäss Art. 28 ff. des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (SchGG; SR 282.11). Mit Entscheid vom 20. Juli 1999 stellte die angerufene Aufsichtsbehörde die Munizipalgemeinde Leukerbad für die Dauer von drei Jahren unter Beiratschaft, ernannte Andreas Coradi zum Beirat und umschrieb seine Aufgaben und Kompetenzen (vgl. BGE 127 III 55). Für die Burgergemeinde Leukerbad konnte am 7. Dezember 1999 - mit Genehmigung des Staatsrates des Kantons Wallis - zwischen der Burgergemeinde und ihren Gläubigern ein vorerst bis zum 31. Dezember 2004 gültiger Sanierungsvertrag abgeschlossen werden. Mit Entscheid der oberen kantonalen Betreibungsaufsichtsbehörde vom 19. Dezember 2001 wurde Andreas Coradi durch Walter Lengacher als Beirat der Munizipalgemeinde abgelöst.

Mit der Lage der Gemeinden Leukerbad befasste sich schliesslich auch mehrfach der Grosse Rat des Kantons Wallis. Insbesondere erstellte dessen Geschäftsprüfungskommission im Februar 1999 einen Sonderbericht. Bereits am 12. November 1998 hatte der Grosse Rat eine parlamentarische Untersuchungskommission eingesetzt, die im April 2000 umfassend Bericht erstattete.

E.

Unter der Leitung des Beirates hat die Munizipalgemeinde Leukerbad die Steuern auf das kantonal zulässige Höchstmass festgesetzt und ihre Ausgaben verringert. Die Beteiligungen der Munizipalgemeinde an verschiedenen Infrastrukturen bzw. deren juristischen Trägern (Alpentherme, Rathaus, Parkhaus bzw. deren Trägergesellschaften usw.) wurden liquidiert, wobei der Gemeinde verschiedentlich lediglich Verlustscheine (so bei der Parkhaus Leukerbad AG, bei der St. Laurent Alpentherme 51°AG und bei der Hotel- und Bädergesellschaft AG) verblieben. Gleichzeitig nahm die Einwohnerzahl um rund 20 % auf ungefähr 1'400 ab. Auch die Anzahl von Übernachtungen Auswärtiger nahm zunächst im Jahr 1999 ab, scheint sich aber seither wieder stabilisiert zu haben. Seit Anordnung der Beiratschaft hat sich die Munizipalgemeinde Leukerbad nicht weiter verschuldet.

Die Schulden gegenüber den Finanzgläubigern nahmen jedoch (ausgehend von 170 Millionen Fr. Ende 1998) namentlich wegen des Zinsenlaufes weiter zu und erreichten im Jahr 2002 unter Einschluss der bestrittenen Forderungen rund 220-230 Millionen Fr.

F.

Am 22. Dezember 2000 klagte die Munizipalgemeinde Leukerbad beim Bundesgericht gegen den Kanton Wallis mit den folgenden Rechtsbegehren:

1. Formell:

a.) Primär

Auf die Klage wird als Zivilrechtliche Klage

i.S. von OG 42 eingetreten.

b.) Sekundär

Auf die Klage wird als Verwaltungsrechtliche

Klage i.S. von OG 116 ff. eingetreten.

2. In jedem Fall:

Der Kanton Wallis bezahlt der Munizipalgemeinde Leukerbad Fr. 83'917'707.37

3. Die Kosten von Verfahren und Entscheid bezahlt der Kanton Wallis.

4. Der Kanton Wallis hat der Munizipalgemeinde Leukerbad eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen."

Zur Begründung macht die Munizipalgemeinde Leukerbad im Wesentlichen geltend, die Behörden des Kantons Wallis hätten ihr gegenüber ihre gesetzliche Aufsichtspflicht nicht genügend wahrgenommen. Sie hätten bedeutend früher eingreifen müssen, damit die Verschuldung der Gemeinde nicht ein Ausmass annehmen konnte, das zur Überschuldung geführt hat. Der Kanton Wallis hafte daher aus begangener Amtspflichtverletzung für den bei der zu beaufsichtigenden Munizipalgemeinde eingetretenen Schaden. Die Überschuldung habe sich in für die kantonalen Behörden erkennbarer Weise spätestens im Anschluss an den Bericht des Finanzinspektorats vom 19. Juli 1993 abgezeichnet.

G.

Ähnliche Verantwortlichkeitsklagen gegen den Kanton Wallis erhoben ebenfalls beim Bundesgericht die Einwohnergemeinden Rheinfelden und Oftringen (Verfahren 2C.4/1999), die Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden (Verfahren 2C.5/1999) sowie die Basler Kantonalbank (Verfahren 2C.1/2001).

H.

In seiner Klageantwort vom 21. Mai 2001 schliesst der Kanton Wallis, die Klage der Munizipalgemeinde Leukerbad sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Im Wesentlichen bestreitet der Kanton Wallis die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsrechts, und dass überhaupt ein massgeblicher Schaden eingetreten sei. Weiter sei die Klägerin jedenfalls selber verantwortlich für ihre Überschuldung und könne sich dafür nicht beim Kanton schadlos halten. Im Übrigen seien ihre allfälligen Ansprüche verjährt.

I.

In Replik vom 21. September 2001 und Duplik vom 14. Januar 2002 hielten die Parteien im Wesentlichen an ihren Standpunkten fest.

J.

Am 18. Juni 2002 fand im Bundesgerichtsgebäude in Lausanne eine Vorbereitungsverhandlung nach Art. 35 BZP statt.

K.

Mit Verfügung vom 24. Juli 2002 beschränkte der Instruktionsrichter das bundesgerichtliche Verfahren vorerst auf die Fragen des Eintretens, der Verjährung, der Aktiv- und Passivlegitimation, des grundsätzlichen Schadenseintritts, der Widerrechtlichkeit und des Selbstverschuldens. Den Parteien aller vier parallel hängigen Haftungsverfahren gegen den Kanton Wallis im Zusammenhang mit den Gemeinden Leukerbad wurde Gelegenheit zur gegenseitigen Akteneinsicht in allen Verfahren gegeben.

L.

Zwischen dem 4. und dem 18. November 2002 nahm eine Delegation des Bundesgerichts unter gleichzeitiger Mitwirkung der Parteien aller vier parallel hängigen Haftungsverfahren gegen den Kanton Wallis im Zusammenhang mit den Gemeinden Leukerbad die Befragung der folgenden Personen vor: Wilhelm Schnyder, Staats-

rat des Kantons Wallis, im Parteiverhör; Jean-René Fournier, Staatsrat des Kantons Wallis, im Parteiverhör; Peter Furger, Volkswirtschafter, ehemaliger externer Berater der Munizipalgemeinde Leukerbad, als Zeuge; Christian Melly, Vorsteher des Finanzinspektorats des Kantons Wallis, als Zeuge; Michel Roten, Sektionschef beim Finanzinspektorat des Kantons Wallis, als Zeuge; Franz König, Direktor des Zentrums für Verwaltungsmanagement, ehemaliger Vorsteher des Finanzinspektorats des Kantons Wallis, als Zeuge; Norbert Fragnière, Chef der Dienststelle für innere Angelegenheiten des Kantons Wallis, als Zeuge; Pierre Bonvin, Koordinator des Finanzdepartements des Kantons Wallis und Chef der kantonalen Finanzverwaltung, als Zeuge; Walter Lengacher, Beirat der Munizipalgemeinde Leukerbad, im Parteiverhör; Beat H. König, ehemaliger Direktor der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, als Zeuge; Alexander Glatthard, Direktor der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, im Parteiverhör; Christian Schöniger, Direktor der Basler Kantonalbank, im Parteiverhör; sowie Hans-Ruedi Grichting, ehemaliger Gemeindeschreiber der Munizipalgemeinde Leukerbad, als Zeuge. Der ebenfalls als Zeuge vorgeladene Otto G. Loretan, ehemaliger Präsident der Munizipalgemeinde Leukerbad, berief sich auf sein Zeugnisverweigerungsrecht, da gegen ihn ein Strafverfahren im Zusammenhang mit seiner früheren Tätigkeit für die Gemeinden Leukerbad läuft.

Am 18. November 2002 fand zusätzlich eine Instruktionsverhandlung mit den Parteien aller vier Verfahren zwecks Festlegung des weiteren Vorgehens statt. An dieser Verhandlung haben alle Parteien übereinstimmend und ausdrücklich auf mündliche Plädoyers an der Hauptverhandlung, auf eine öffentliche Urteilsberatung sowie auf mündliche Urteilseröffnung verzichtet.

M.

Mit Verfügung vom 9. Dezember 2002 schloss der Instruktionsrichter das Vorbereitungsverfahren in allen vier Verfahren gemäss den mit seiner Verfügung vom 24. Juli 2002 angeordneten jeweiligen Verfahrensbeschränkungen und erteilte den Parteien die Gelegenheit, sich im Rahmen des mit Verfügung des Instruktionsrichters vom 24. Juli 2002 beschränkten Verfahrensgegenstandes schriftlich zum bisherigen Beweisergebnis sowie zur Sache abschliessend zu äussern. Davon machten die Munizipalgemeinde Leukerbad mit Eingabe vom 21. Februar 2003 und der Kanton Wallis mit solcher vom 27. Februar 2003 Gebrauch. Die Munizipalgemeinde hält dabei sinngemäss an ihren früheren Rechtsbegehren fest; der Kanton Wallis wiederholt nochmals ausdrücklich seinen Antrag, die Klage sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Verfahren

1.1 Die Klage stützt sich primär auf Art. 42 OG in der früheren Fassung vom 19. Juni 1959 (aOG; AS 1959 903) und subsidiär auf Art. 116 ff. OG. Vorweg ist zu entscheiden, welches Verfahren Anwendung findet.

1.2 Nach Art. 42 Abs. 1 aOG beurteilt das Bundesgericht als einzige Instanz zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen einem Kanton einerseits und Privaten oder Korporationen andererseits, wenn eine Partei es rechtzeitig verlangt und der Streitwert wenigstens Fr. 8'000.– beträgt. Bei Klageerhebung und damit im Zeitpunkt der Rechtshängigkeit war Art. 42 aOG noch in Kraft, weshalb die Bestimmung grundsätzlich anwendbar ist. Unter die betreffenden Streitigkeiten fallen auch Ansprüche gegen den Staat, wenn seine Verantwortlichkeit - wie etwa diejenige von vormundschaftlichen Organen - auf öffentlichem Recht beruht (Thomas Hugi Yar, in: Geiser/Münch [Hrsg.], Prozessieren vor Bundesgericht, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1998, § 7 Direktprozesse, Rz. 7.10; BGE 121 III 204 E. 1a; 118 II 206 E. 2c S. 209 f.; 107 Ib 155 E. 1 S. 157). Der Streitwert übersteigt vorliegend den Betrag von Fr. 8'000.–. Fraglich kann einzig erscheinen, ob die Klägerin das Bundesgericht im Sinne von Art. 42 aOG "rechtzeitig" angerufen hat, d.h. bevor für den gleichen Streitgegenstand die kantonale Gerichtsbarkeit in Anspruch genommen wurde (vgl. Hugi Yar, a.a.O., Rz. 7.9; BGE 121 III 204 E. 1a; 118 II 206 E. 2b S. 209; 107 Ib 155 E. 1 S. 157). Das Erfordernis der Rechtzeitigkeit der Klageerhebung soll eine Verfahrensvermischung ausschliessen, wenn sowohl die Möglichkeit besteht, die kantonale Gerichtsbarkeit oder durch Direktklage das Bundesgericht anzurufen (vgl. BGE 81 I 266 E. 1 S. 270 f.). Entscheidend ist dafür nicht allein die Rechtshängigkeit, sondern der Zeitpunkt, in welchem die Parteien an das vor einer kantonalen Gerichtsbehörde eingeleitete Verfahren gebunden sind (vgl. BGE 81 I 266 E. 2 S. 271 f. sowie das den Parteien abgegebene Urteil des Bundesgerichts 2C.3/1991, E. 1b).

Die Klägerin hat zwecks Unterbrechung der Verjährung beim Gemeinderichter von Sitten mehrere Rechtshandlungen, erstmals im Oktober 1999, im Hinblick auf eine Vermittlung vorgenommen, die alle in Nichtver-

mittlung mündeten. Der Beklagte scheint nicht die Unzuständigkeit geltend gemacht, sondern sich mit dem Ziel der Nichtvermittlung darauf eingelassen zu haben. Nach übereinstimmender Aussage beider Parteien an der Instruktionsverhandlung vom 18. Juni 2002 unterbricht die Versöhnungssitzung nach dem Zivilprozessrecht des Kantons Wallis zwar die Verjährung, sie führt aber nicht zur Rechtshängigkeit. Dem entspricht die gesetzliche Ordnung in der - vorliegend anwendbaren - Zivilprozessordnung des Kantons Wallis vom 24. März 1998 (ZPO; in Kraft getreten am 1. Januar 1999). Gemäss Art. 133 Abs. 2 Bst. d ZPO e contrario ist die fehlende Streithängigkeit Prozessvoraussetzung eines Klageverfahrens. Nach Art. 73 ZPO tritt die Streithängigkeit, von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, durch Einreichung einer Klage ein; das Gesuch um Ladung zum Versöhnungsversuch im dem Klageverfahren vorausgehenden Vermittlungsverfahren (Art. 111 ff. ZPO) bewirkt nach ausdrücklicher Anordnung von Art. 122 Abs. 1 ZPO keine Streithängigkeit. Dass
sich sonst wie eine Bindungswirkung für die Parteien ergeben würde, ist nicht ersichtlich. Der Vermittlungsversuch ist sodann ohnehin fakultativ, wenn, wie dies im vorliegenden Fall zutrifft, das öffentliche Gemeinwesen oder Körperschaften als Partei auftreten (Art. 114 Bst. c ZPO). Mit den von der Klägerin zur Verjährungsunterbrechung angehobenen Versöhnungsversuchen wurde die kantonale Gerichtsbarkeit somit nicht endgültig mit einem Rechtsstreit befasst, weshalb es nicht ausgeschlossen ist, direkt Klage beim Bundesgericht zu erheben.
1.3 Nun ergibt sich die Zuständigkeit des Bundesgerichts aber nicht nur aus Art. 42 aOG, sondern auch aus Art. 114bis Abs. 4 aBV bzw. Art. 190 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 des Walliser Gesetzes vom 10. Mai 1978 über die Verantwortlichkeit der öffentlichen Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (VG; SGS 170.1). Nach den genannten Verfassungsbestimmungen sind die Kantone mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem eidgenössischen Verwaltungsgericht zur Beurteilung zuzuweisen (vgl. etwa Hugi Yar, a.a.O., Rz. 7.1; Christina Kiss/Heinrich Koller, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich/ Basel/Genf/Lachen 2002, Art. 190 BV, Rz. 6 ff.; Thomas Sägesser, Die Bundesbehörden, Bern 2000, S. 513, Rz. 1140). Solche kantonale verwaltungsrechtliche Streitigkeiten sind in dem für das Bundesgericht als Beschwerde- oder einzige Instanz der Verwaltungsrechtspflege vorgesehenen Verfahren zu erledigen, soweit die Bundesversammlung nicht anders beschliesst (Art. 121 OG).

Gemäss Art. 19 Abs. 2 VG beurteilt das Bundesgericht unter anderem Ansprüche Dritter gegen den Staat, die mit dem Verhalten des Staatsrates und des Kantonsgerichtes oder ihrer Mitglieder begründet werden. Diese Bestimmung wurde von der Bundesversammlung am 9. Oktober 1980 genehmigt (BBl 1980 III 711). Da die Klägerin die angebliche Amtspflichtverletzung in erster Linie dem Staatsrat zuschreibt, ist Art. 19 Abs. 2 VG anwendbar, und zwar im Sinne einer Kompetenzattraktion auch insoweit, als ebenfalls die Amtspflichtverletzung weiterer Behörden geltend gemacht wird; selbst wenn für im Verhalten unterer Behörden begründeten Schaden grundsätzlich im Kanton Beschwerde zu führen wäre, rechtfertigt sich eine Aufspaltung des Verfahrens wegen des engen Sachzusammenhanges nicht (vgl. BGE 126 II 145 E. 1b/bb S. 150).
1.4 Nach Art. 117 lit. a OG (in der hier anwendbaren Fassung vom 20. Dezember 1968; AS 1969 777) ist die verwaltungsrechtliche Klage an sich ausgeschlossen, wenn die zivilrechtliche Klage nach Art. 41 oder 42 OG offen steht. Demgegenüber hält der Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1980 - Art. 121 OG entsprechend - fest, die Klage gemäss Art. 19 Abs. 2 VG sei im Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage (Art. 116 ff. OG) einzureichen. Das Verhältnis der beiden Bestimmungen ist nirgends ausdrücklich geregelt. Beim Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1980 handelt es sich aber um eine Sonderregelung und um jüngeres Recht. Aufgrund des Spezialitätsgrundsatzes und des Vorrangs des jüngeren Rechts geht er daher der älteren allgemeinen Ordnung des Bundesrechtspflegegesetzes vor. Damit ist die vorliegende Klage als verwaltungsrechtliche Klage nach Art. 116 ff. OG und nicht als zivilrechtliche nach Art. 42 aOG zu behandeln.

Verfahrensrechtlich ergeben sich daraus freilich nur geringe Unterschiede. Während sich das Verfahren nach Art. 42 aOG ohnehin nach den entsprechenden Vorschriften des Bundeszivilprozesses richtet, gelten nach ausdrücklichem Verweis von Art. 120 OG die einschlägigen Art. 3-85 BZP sinngemäss auch für dasjenige der verwaltungsrechtlichen Klage. Der einzige Unterschied liegt darin, dass - ebenfalls gemäss Art. 120 OG - im Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage Art. 105 Abs. 1 OG Anwendung findet; dies bedeutet, dass das Bundesgericht den Sachverhalt von Amtes wegen feststellen kann und insoweit nicht an die Vorbringen der Parteien gebunden ist, wohingegen gemäss Art. 36 Abs. 1 BZP Beweis nur über bestrittene Tatsachen zu führen wäre. In Anwendung von Art. 105 Abs. 1 OG kann das Bundesgericht auch auf Tatsachen abstellen, die sich

nach der Klageerhebung ereignet haben. Weitere Auswirkungen können sich sodann unter Umständen bei der Kosten- und Entschädigungsfrage ergeben.
2. Aktiv- und Passivlegitimation
2.1 Die Legitimation zur Sache (Aktiv- und Passivlegitimation) ist im Zivilprozess wie auch im Verfahren der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit keine Prozessvoraussetzung, von der die Zulässigkeit der Klage abhängen würde (BGE 106 Ib 357 E. 3a S. 364); sie gehört vielmehr zur materiellen Begründetheit des eingeklagten Anspruchs, weshalb ihr Fehlen zur Abweisung und nicht zur Zurückweisung der Klage führt (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts A.188/1987 vom 11. Juli 1988, E. 2; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. Bern 1983, S. 176; Markus Metz, Der direkte Verwaltungsprozess in der Bundesrechtspflege, Basel/Stuttgart 1980, S. 133 f.).
2.2 Die Klägerin macht gestützt auf das kantonale Verantwortlichkeitsgesetz einen Schaden geltend. Nach Art. 19 Abs. 2 VG beurteilt das Bundesgericht Ansprüche Dritter gegen den Staat. Gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. a VG regelt das Verantwortlichkeitsgesetz die Haftung des Staates und der Gemeinden gegenüber Dritten für die Handlungen ihrer Amtsträger in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit. Analog bestimmt Art. 4 Abs. 1 VG, dass der Staat und die Gemeinden für den Schaden haften, den ein Amtsträger in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit einem Dritten widerrechtlich zufügt. Der Beklagte schliesst daraus, dass die Gemeinden keine Dritten sein könnten, denen ein Haftungsanspruch gegen den Kanton zustehe.

Der Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 4 Abs. 1 VG fasst in der Tat auf Seiten der möglichen Haftenden und damit potentiell Passivlegitimierten den Staat (Kanton) und die Gemeinden zusammen und stellt sie den möglichen Anspruchsberechtigten und damit virtuell Aktivlegitimierten gegenüber. Bereits aus grammatikalischer Sicht erscheint es aber nicht ausgeschlossen, die Gemeinden im Verhältnis zum Staat (Kanton) als Dritte zu betrachten: Mit Dritten sind alle Rechtssubjekte gemeint, damit auch Gemeinden, soweit sie Autonomie bzw. eigene Persönlichkeit haben. Vom Zweck der Bestimmung her müssen sodann verschiedene Fallkonstellationen unterschieden werden: Bei der Haftung des Kantons ist es möglich, dass die Gemeinden Geschädigte sind, was offenkundig erscheint, wenn an eine einfache Fallkonstellation wie etwa die Beschädigung von Gemeindeeigentum durch einen kantonalen Angestellten bei der Ausübung seiner Amtstätigkeit gedacht wird. Selbstverständlich ist auch die umgekehrte Sachlage möglich. Es besteht kein Grund, weshalb in einem solchen Fall ein Haftungsanspruch ausgeschlossen sein sollte. Das Bundesgericht hat dies bereits auch bei ähnlichen Konstellationen anerkannt; so hat es namentlich festgehalten, ein staatlicher
Bediensteter könne Dritter im Sinne eines kantonalen Verantwortlichkeitsgesetzes sein (BGE 128 III 76 E. 1a S. 79; Urteil 2C.1/1999 vom 12. September 2000, E. 2c). Sowohl der kantonale Staatsangestellte als auch eine Gemeinde befinden sich in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Kanton. Der Beklagte trägt dazu freilich vor, die Klägerin sei nicht "Inhaberin eines subjektiven Rechts, das sie zum Auftreten ermächtigen könnte, soweit sie eine zu weit gehende "Gewährung" der Gemeindeautonomie geltend macht". Der Beklagte beruft sich dabei sinngemäss darauf, die Gemeindeautonomie enthalte keinen Anspruch auf Überwachung, worum es im vorliegenden Zusammenhang letztlich gehe, werde dem Kanton doch vorgeworfen, nicht rechtzeitig gestützt auf seine Aufsichtspflicht eingeschritten zu sein. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Frage der Aktivlegitimation, sondern es geht darum, die rechtlichen Wirkungen des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinde bzw. das Verhältnis von Gemeindeautonomie und Aufsichtspflicht bei der Frage der Widerrechtlichkeit auszuloten. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sich aus der Aufsichtspflicht des Kantons auch eine Schutzpflicht und allenfalls sogar ein subjektives Recht der Gemeinde auf
Vornahme bestimmter Aufsichtstätigkeiten durch den Kanton ableitet. Für die Aktivlegitimation ist dabei einzig entscheidend, dass sich die Klägerin auf einen angeblichen Haftungsanspruch beruft, der sich grundsätzlich aus dem Verantwortlichkeitsgesetz ergeben kann. Ob er besteht, ist unter anderen Gesichtspunkten zu prüfen. Damit ist es nicht ausgeschlossen, die Munizipalgemeinde Leukerbad gestützt auf das Walliser Verantwortlichkeitsgesetz als Klägerin gegen den Kanton Wallis zuzulassen.
2.3 Der Beklagte wendet weiter ein, falls er hafte, könne es nicht sein, dass er sowohl gegenüber der Munizipalgemeinde Leukerbad als auch gegenüber deren Gläubigern für die gleichen Forderungen einzustehen habe. Dies würde nämlich zu einer Art Solidargläubigerschaft für dieselben Haftungsansprüche führen und die Gefahr der Doppelzahlung mit sich bringen. Die Klägerin vertritt in diesem Zusammenhang die Ansicht, soweit sie die gleichen Haftungsansprüche geltend mache wie ihre Gläubiger, seien diese zurzeit nicht aktivlegitimiert. Im Übrigen hätten die Gläubiger noch gar keinen Schaden erlitten, da das Gesetz bei der Überschuldung einer

Gemeinde keinen Kapitalverzicht im Sinne einer Dividende vorsehe und - wie das Bundesgericht in seinen Entscheiden zu den Verfügungen des Beirates festgehalten habe - auch kein Ende des Zinsenlaufes der Gläubigerforderungen eintrete.
2.3.1 Gemäss Art. 2 Abs. 1 SchGG kann die Schuldbetreibung gegen Gemeinden nur auf Pfändung oder Pfandverwertung gerichtet sein. Andere Betreibungsformen, namentlich die Betreibung auf Konkurs, sind ausgeschlossen (Art. 2 Abs. 2 SchGG). Verlustscheine werden nicht ausgestellt; jeder an einer Pfändung teilnehmende Gläubiger erhält gegebenenfalls für den ungedeckt bleibenden Betrag seiner Forderung einen Ausfallschein, der als Schuldanerkennung im Sinne von Art. 82 SchKG gilt (Art. 2 Abs. 3 SchGG; vgl. zur Schuldbetreibung gegen Gemeinden etwa François Bellanger, De l'insolvabilité réelle à la faillite virtuelle des communes et autres collectivités publiques cantonales, in: Insolvence, désendettement et redressement, Etudes en l'honneur de Louis Dallèves, Basel/Genf/München 2000, S. 39 ff.; Louis Dallèves, Problèmes relatifs à la gérance des communes surendettées, in: Pierre-Henri Bolle [Hrsg.], Mélanges en l'honneur de Henri-Robert Schüpbach, Basel/Genf/München 2000, S. 53 ff.; David Jenny, Basler Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, Bd. III, Basel/Genf/München 1998, S. 3041 ff.; Jacques-H. Meylan, L'insolvabilité des entités publiques autres que l'Etat, in: Rapports suisses présentés au XVIème Congrès
international de droit comparé, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Bd. 16/2, Zürich 2002, S. 579 ff.). Gemäss BGE 127 III 55 E. 5c S. 63 sind als Konsequenz von Art. 2 Abs. 2 SchGG die Vorschriften über das Konkursverfahren bei überschuldeten Gemeinden nicht anwendbar.
2.3.2 Sowohl bei den Gläubigern als auch bei der Munizipalgemeinde stellt sich die Frage, ob und wieweit beide überhaupt einen Schaden erlitten haben. Wäre ein Schaden bei beiden zu bejahen, so erschiene es tatsächlich problematisch, wenn beide gleichzeitig dieselben Schadensposten geltend machen würden. Zwar gibt es Gründe, die dafür sprechen, dass diesfalls die Klage der Munizipalgemeinde, bei der sich die übrigen Gläubiger bei einem allfälligen Haftungsanspruch befriedigen könnten - was umgekehrt kaum möglich erscheint -, vorweg zu behandeln wäre. Die Abfolge der Schadensregelung kann hier aber offen bleiben, da alle vier Fälle parallel behandelt und entschieden werden und eine Haftung in allen Fällen abzulehnen ist.
2.4 Nach Art. 36 SchGG hat die Beiratschaft Verantwortlichkeits- und Anfechtungsansprüche (von unter Beiratschaft gestellten Gemeinden) geltend zu machen, sofern nicht die Aufsichtsbehörde dem Verzicht auf die Klage oder einem Vergleich zustimmt. Die Prozessführungsbefugnis liegt somit beim Beirat. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt, nachdem die Klage für die Munizipalgemeinde von ihrem Beirat eingereicht worden ist.
2.5 Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 4 Abs. 1 VG sehen die Haftung des Staates (Kantons) für den Schaden vor, den ein Amtsträger in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit einem Dritten zufügt. Diese Haftung ist gemäss Art. 5 VG originärer und ausschliesslicher Art. Als Amtsträger gelten nach Art. 3 VG alle Mitglieder und Ersatzmitglieder der Behörden und Kommissionen des Kantons und der öffentlichen Gemeinwesen sowie alle in deren Dienst stehenden Personen, seien sie vollamtlich, nebenamtlich, ständig oder vorübergehend tätig.

Die Klägerin behauptet, einen massgeblichen Schaden erlitten zu haben, welcher auf das Verhalten bzw. das Untätigbleiben des Staatsrats oder diesem unterstellter Behörden zurückzuführen sei. Dabei handelt es sich um Amtsträger gemäss Art. 3 VG. Die Klägerin macht einen Haftungsanspruch im Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes gegen den Kanton geltend. Dieser ist mithin grundsätzlich passivlegitimiert.
3. Grundsätzlicher Schadenseintritt
3.1 Als Schaden wird von der Munizipalgemeinde die Differenz der Verschuldungssituation zwischen dem 19. Juli 1993 (Bericht des Finanzinspektorats über die Rechnung 1991 der Gemeinde) und dem 21. Oktober 1998 (Anordnung der kommissarischen Zwangsverwaltung durch den Staatsrat) unter Abzug des zu erwartenden Erlöses aus den Beteiligungen der Munizipalgemeinde an diversen Gesellschaften sowie aus den diesen Gesellschaften gewährten Darlehen geltend gemacht.
3.2 Der behauptete Schaden beruht auf der Überschuldung der Klägerin. Sie hat derartige Verbindlichkeiten, dass sie nicht einmal mehr die laufenden Zinsen begleichen, geschweige denn die aufgenommenen Kredite zurückzahlen kann. Der Beklagte bestreitet allerdings das Vorliegen eines Schadens. Unabhängig davon, ob die Munizipalgemeinde ihre Gelder rechtmässig aufgenommen habe oder nicht, habe sich aus deren Verwendung ein Gegenwert (Investitionen) ergeben, weshalb die Gemeinde keinen Schaden erlitten habe.
3.3 Die Klägerin hat sich über Jahre, insbesondere von 1991 bis 1998, erheblich verschuldet (vgl. den Sachverhalt Bst. B.). Dies führte schliesslich dazu, dass sie ihren Verbindlichkeiten den Gläubigern gegenüber nicht

mehr nachzukommen vermochte. Die Gemeinde verfügt freilich nicht nur über Passiven, sondern als Ergebnis ihrer Investitionstätigkeit grundsätzlich weiterhin auch über Aktiven. Deren Werthaltigkeit erscheint allerdings fraglich, und es ist umstritten, ob der allfällige Wertverlust einen massgeblichen Schaden darstellt.
3.4 Bedeutung könnte dabei der Unterscheidung von Verwaltungs- und Finanzvermögen zukommen. Nach Art. 9 SchGG stellen die Vermögenswerte eines Gemeinwesens, die unmittelbar der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben dienen, sein Verwaltungsvermögen dar und können auch mit seiner Zustimmung weder gepfändet noch verwertet werden, solange sie öffentlichen Zwecken dienen (Abs. 1). Steuerforderungen dürfen weder gepfändet noch verwertet werden (Abs. 2). Die von der Klägerin verfolgte Politik, öffentlichen Interessen dienende Betriebe wie das Parkhaus oder die Sportarena in eigene Gesellschaften auszugliedern, brachte einen Ausbau des Finanzvermögens mit sich mit der Wirkung, dass die Gläubiger der Gemeinde grundsätzlich auf die entsprechenden Beteiligungen greifen könnten. Allerdings sind diese Gesellschaften grossenteils auch in Liquidation geraten. So hat die Munizipalgemeinde bisher aufgrund ihrer jeweiligen Beteiligung drei Verlustscheine erhalten aus der Liquidation der Parkhaus Leukerbad AG, der St. Laurent Alpentherme 51° AG sowie der Hotel- und Bädergesellschaft AG im Gesamtbetrag von rund 54,5 Millionen Fr. Diese Verluste sind ausgewiesen und haben die Werthaltigkeit der Beteiligungen deutlich geschmälert. Ob darin ein
massgeblicher Schaden liegt, kann aber dahingestellt bleiben.
4. Verjährung

Der Beklagte beruft sich auf Verjährung. Die Klägerin will diese mit mehreren Rechtshandlungen beim Gemeinderichter von Sitten unterbrochen haben.
4.1 Nach Art. 8 VG verjährt der Anspruch auf Schadenersatz in einem Jahr von dem Tag an, wo der Geschädigte Kenntnis vom Schaden und vom ersatzpflichtigen Gemeinwesen erlangt hat, jedenfalls aber mit dem Ablauf von zehn Jahren, vom Tage der schädigenden Handlung an gerechnet (Abs. 1). Wird jedoch die Klage aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für die das Strafrecht eine längere Verjährung vorschreibt, so gilt diese auch für die Schadenersatzklage (Abs. 2).

Keine Partei beruft sich auf die Verjährungsregel von Art. 8 Abs. 2 VG. Damit ist von der Regelung von Art. 8 Abs. 1 VG auszugehen, wonach der allfällige Schadenersatzanspruch relativ nach einem Jahr und absolut nach zehn Jahren verjährt. Gemäss Art. 18 VG finden die Vorschriften des schweizerischen Obligationenrechts als ergänzendes kantonales Recht Anwendung, wo das Verantwortlichkeitsgesetz keine Regelung enthält. Damit ist unter anderem Art. 135 OR anwendbar, welcher die Unterbrechung der Verjährung ordnet. Danach wird die Verjährung insbesondere unterbrochen durch Schuldbetreibung, durch Klage oder Einrede vor einem Gerichte oder Schiedsgericht sowie durch Eingabe im Konkurse und Ladung zu einem amtlichen Sühneversuch.

Nach übereinstimmender Aussage beider Parteien an der Instruktionsverhandlung vom 18. Juni 2002 unterbricht die Versöhnungssitzung nach dem Zivilprozessrecht des Kantons Wallis, insbesondere nach Art. 111 ff. ZPO, die Verjährung, und es ist auch nicht ersichtlich, weshalb dies nicht zutreffen sollte.
4.2 Da die Klägerin ihren behaupteten Schadenersatzanspruch frühestens darauf zurückführt, die kantonalen Behörden hätten auf den Bericht des Finanzinspektorats vom Juli 1993 nicht reagiert, war im Zeitpunkt der Klageeinreichung im Jahre 2000 die zehnjährige Frist der absoluten Verjährung noch nicht abgelaufen.

Für den Beginn des Laufes der einjährigen Frist der relativen Verjährung kommt es demgegenüber auf den Zeitpunkt an, in dem die Klägerin Kenntnis vom angeblichen Schaden und vom ersatzpflichtigen Gemeinwesen erhalten hat. Was den behaupteten Schaden betrifft, so hängt die Bestimmung des massgeblichen Zeitpunktes vom Schadenseintritt ab, der hier weitgehend offen bleibt (vgl. E. 3). Während die Klägerin grundsätzlich schon seit einiger Zeit Kenntnis von ihrer eigenen Überschuldung haben musste, trifft dies jedoch nicht für die Ausfälle wie die Verluste aus ihren Beteiligungen zu, die sie deswegen erlitten hat. Zum Teil sind die entsprechenden Konkursverfahren überdies noch gar nicht abgeschlossen. Entscheidend ist indessen ohnehin, dass die Munizipalgemeinde erst frühestens mit dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Wallis vom Februar 1999 von den wesentlichen Zusammenhängen und insbesondere von einer allfälligen Verletzung der Aufsichtspflicht durch die kantonalen Behörden, welche die Grundlage der Schadenersatzklage abgeben sollen, Kenntnis erhielt. Erst diesem Bericht konnte sie mit der erforderlichen Sicherheit entnehmen, worüber die einzelnen kantonalen Behörden von wann an Kenntnis hatten.

Bereits am 25. Oktober 1999 und dann erneut am 25. Oktober 2000 hat die Munizipalgemeinde durch ihren Beirat bzw. dem von diesem beauftragten Rechtsvertreter die Vorladung zur Versöhnungsverhandlung vor dem Gemeinderichter von Sitten verlangt. Die Vorladung selber erging am 18. November 1999 bzw. 13./27. November 2000; die Sühnesitzungen fanden am 6. Dezember 1999 bzw. 14. Dezember 2000 statt. Am 22. Dezember 2000 erhob die Munizipalgemeinde ihre Klage beim Bundesgericht. Die einjährige Verjährungsfrist erweist sich damit als gewahrt.
4.3 Daran ändert, entgegen der Ansicht des Beklagten, die Verjährungsregel von Art. 67 Abs. 1 OR nichts. Auch insoweit, als der Haftungsanspruch der Klägerin auf Forderungen aus ungerechtfertigter Bereicherung zurückzuführen wäre, sind für den Schadenersatzanspruch die Verjährungsbestimmungen des Haftungsrechts und nicht diejenigen von Art. 67 Abs. 1 OR massgeblich. Im Übrigen hat die dazu einzig berechtigte Munizipalgemeinde die bereicherungsrechtliche Verjährungseinrede gegenüber ihren Gläubigern nie erhoben. Soweit darin eine Verletzung ihrer Schadenminderungspflicht liegen sollte, wäre dies beim Selbstverschulden bzw. bei der Schadensbemessung zu berücksichtigen, vermöchte aber nicht die Verjährung der Bereicherungsforderung und damit den Wegfall des daraus abgeleiteten Haftungsanspruchs zu bewirken.
5. Grundsätze der Staatshaftung

Art. 61 OR sieht vor, dass der Bund und die Kantone auf dem Weg der Gesetzgebung für den Bereich der Staatshaftung (Haftung für Schaden aus staatlicher Tätigkeit) vom Obligationenrecht abweichende Bestimmungen erlassen können. Gemäss Art. 21 Abs. 1 KV haften der Staat, die Gemeinden und die mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Gemeindeverbände des öffentlichen Rechts gegenüber Dritten für die Handlungen ihrer Agenten. Nach Art. 4 VG haften der Staat und die Gemeinden für den Schaden, den ein Amtsträger in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit einem Dritten widerrechtlich zufügt. Es gilt die originäre (primäre) und ausschliessliche Haftung des Gemeinwesens, d.h. der Amtsträger ist gegenüber Dritten nicht persönlich zu Schadenersatz verpflichtet (Art. 5 VG). Die Vorschriften des Schweizerischen Obligationenrechts gelangen ergänzend zur Anwendung (Art. 18 VG).
5.1 Vorausgesetzt wird widerrechtliches Handeln oder Unterlassen. Ein Verschulden ist hingegen nicht erforderlich. Widerrechtlich ist die Schadenzufügung dann, wenn die amtliche Tätigkeit des Beamten gegen Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dienen. Die Rechtsprechung hat auch die Verletzung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen als widerrechtlich bezeichnet (vgl. BGE 118 Ib 473 E. 2b, mit Hinweisen). Ein Verstoss kann sodann in der Überschreitung oder im Missbrauch des dem Beamten durch Gesetz eingeräumten Ermessens liegen; erforderlich ist dafür aber regelmässig ein eigentlicher Ermessensfehler (vgl. BGE 116 Ib 193 E. 2b S. 196).
5.1.1 Haftpflichtrechtlich massgebliche Widerrechtlichkeit setzt die Verletzung eines von der Rechtsordnung geschützten Gutes, eines Rechtsgutes voraus, sei es, dass ein absolutes Recht des Geschädigten verletzt (Erfolgsunrecht), sei es, dass eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (Verhaltensunrecht). Vorbehalten bleiben in jedem Fall Rechtfertigungsgründe. Das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut, seine Schädigung für sich allein somit nicht widerrechtlich. Vermögensschädigungen ohne Rechtsgutsverletzung sind daher an und für sich nicht rechtswidrig; sie sind es nur, wenn sie auf ein Verhalten zurückgehen, das von der Rechtsordnung als solches, d.h. unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen, verpönt wird. Vorausgesetzt wird, dass die verletzten Verhaltensnormen zum Schutz vor diesen Schädigungen dienen (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d-f S. 581 ff.; 118 Ib 473 E. 2b; je mit Hinweisen; Jost Gross, Staats- und Beamtenhaftung, in: Münch/Geiser [Hrsg.], Schaden-Haftung-Versicherung, Handbücher für die Anwaltspraxis, Bd. V, Basel/Genf/München 1999, Rz. 3.41; Tobias Jaag, Staatshaftung nach dem Entwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, in ZSR 122 II/
2003, S. 59 ff.).
5.1.2 Das gesetzlich geforderte Verhalten kann aus einem Tun oder einem Unterlassen bestehen. Wer allerdings eine Handlung unterlässt, zu der er nach der Rechtsordnung nicht verpflichtet ist, verstösst nicht gegen diese und handelt nicht rechtswidrig. Eine allgemeine Rechtspflicht, im Interesse anderer tätig zu werden, besteht nicht. Vielmehr ist auch die Handlungspflicht nur dann haftpflichtrechtlich von Bedeutung, wenn sie das Interesse des Geschädigten verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu dessen Gunsten ergibt. Widerrechtliche Unterlassung setzt damit eine Garantenstellung für den Geschädigten voraus (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d/ff S. 583; 118 Ib 473 E. 2b; je mit Hinweisen; Jaag, a.a.O., S. 44 f.).

Da das Vermögen als solches nicht wie ein absolutes Recht geschützt ist, kann eine Vermögensschädigung durch staatliches Handeln - oder Unterlassen - eine Haftpflicht des Staates nur auslösen, wenn dieses Handeln Verhaltensunrecht darstellt (BGE 118 Ib 473 E. 2c S. 477). Insoweit Amtspflichtwidrigkeit einem objektivierten Verschulden nahe kommt, wird die an sich kausale, d.h. verschuldensunabhängige Staatshaftung mitunter auch als objektivierte Verschuldenshaftung bezeichnet (vgl. etwa Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht: Stand und Entwicklungstendenzen, 2. Aufl. Bern 2001, S. 163 ff.).
5.1.3 Die Vernachlässigung von Aufsichtspflichten kann eine massgebliche Amtspflichtwidrigkeit darstellen (Jaag, a.a.O., S. 44 und 61). Dabei ist die primäre Staatshaftung grundsätzlich als Organisationshaftung zu verstehen (Gross, a.a.O., 2001, S. 4 f., 251 ff.; Ders., a.a.O., AJP 2002 S. 751 f.; Ders., a.a.O., 1999, Rz. 3.52). Sie knüpft nicht ausschliesslich an ein individuelles Fehlverhalten staatlicher Organisationsträger an, sondern rechnet die Nicht-Erfüllung der Amtspflicht dem verantwortlichen Gemeinwesen als Ganzem zu. Liegt ein Versagen auf unterer Stufe vor, ist daher unwesentlich, ob die höhere Stufe davon Kenntnis hat oder nicht. Unerlässlich bleibt aber, dass eine Pflicht zum Einschreiten besteht, sei es unmittelbar gegenüber der zu beaufsichtigenden Organisationseinheit durch die dafür zuständige Behörde, sei es durch Information derselben durch eine andere Instanz über den Sachverhalt, der ein Einschreiten erfordert.
5.1.4 Schliesslich muss beachtet werden, dass nach der Rechtsprechung eine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit nicht bereits bei jeder Amtspflichtverletzung, sondern erst dann vorliegt, wenn eine für die Ausübung der hoheitlichen (amtlichen) Funktion wesentliche Amtspflicht verletzt worden ist (vgl. BGE 123 II 577 E. 4d/dd S. 582; 118 Ib 163; je mit Hinweisen). Der Beklagte will die Haftung nach Art. 4 Abs. 1 VG sogar auf schwerwiegende Pflichtverletzungen beschränken und leitet dies vor allem aus Art. 4 Abs. 2 und 3 VG ab. Danach haftet das Gemeinwesen bei einem Entscheid, der im Rechtsmittelverfahren geändert wird, nur, wenn dieser offensichtlich willkürlich gewesen ist (Art. 4 Abs. 2 VG), und besteht für den Schaden aus falscher Auskunft eine Haftung nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit (Art. 4 Abs. 3 VG). Diese beiden Bestimmungen regeln somit Sonderfälle, in denen es sich rechtfertigt, strengere Voraussetzungen für eine Verantwortlichkeit des Kantons anzunehmen. Entgegen der Ansicht des Beklagten lässt sich aus ihnen nicht ableiten, auch die gewöhnliche Haftung setze eine schwerwiegende Pflichtverletzung voraus; im Gegenteil muss aus der Sonderregelung geschlossen werden, dass im Normalfall gerade etwas anderes gilt.
Das ändert freilich nichts daran, dass jedenfalls eine für die fragliche Funktion wesentliche Pflichtverletzung vorliegen muss.
5.2 Weiter ist nach den Grundsätzen des allgemeinen Haftungsrechts erforderlich, dass zwischen der pflichtwidrigen Untätigkeit der staatlichen Organe und dem geltend gemachten Schaden ein adäquater Kausalzusammenhang bzw. Widerrechtlichkeitszusammenhang besteht (Gross, a.a.O., 2001, S. 193 ff.; Ders., a.a.O., 1999, Rz. 3.42 f. und 3.61; Jaag, a.a.O., S. 43 f.). Ein solcher ist dann rechtlich erheblich, wenn das Verhalten des Schädigers nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der Erfahrung des Lebens an sich geeignet war, einen Erfolg von der Art des eingetretenen herbeizuführen (BGE 123 III 112 E. 3a). Bei Unterlassung muss so genannte hypothetische Kausalität vorliegen, d.h. es ist zu prüfen, ob pflichtgemässes Handeln den Schadenseintritt verhindert hätte (BGE 115 II 440, 448). Der Kausalzusammenhang kann durch ein anderes, überwiegend kausales Ereignis unterbrochen werden. Dazu zählt auch ein überwiegendes Selbstverschulden des Geschädigten oder ein entsprechendes Drittverschulden (vgl. BGE 123 II 577 E. 6 S. 587, mit Hinweisen; vgl. Art. 44 Abs. 1 OR; Jaag, a.a.O., S. 74 f.). Ein Selbstverschulden, das nicht überwiegt, den Kausalzusammenhang somit nicht unterbricht, kann - in analoger Anwendung von Art. 44 Abs. 1 OR - zur
Kürzung eines allfälligen Schadenersatzanspruchs führen.
6. Widerrechtlichkeit: Garantenstellung des Beklagten

Die Klage beruht auf der Grundlage, der Kanton Wallis habe seine Aufsichtspflicht gegenüber der Munizipal- und Burgergemeinde Leukerbad verletzt; er hätte rechtzeitig einschreiten müssen, um zu verhindern, dass die Gemeindefinanzen völlig aus dem Gleichgewicht gerieten bzw. Zahlungsunfähigkeit der beiden Gemeinden entstand. Geltend gemacht wird damit eine Haftung aus amtspflichtwidrigem Unterlassen. Eine solche setzt nach dem Dargelegten voraus, dass den kantonalen Organen - auf welcher Stufe auch immer - die Amtspflicht oblag, gegenüber den fraglichen Gemeinden tätig zu werden bzw. die für ein solches Tätigwerden zuständige Behörde rechtzeitig über den Sachverhalt zu informieren, der ein solches Einschreiten erforderte. Notwendig ist aber auch, dass die entsprechende Amtspflicht zum Zweck hat, das Interesse der Klägerin zu verfolgen und sich aus einer Schutzvorschrift zu deren Gunsten ergibt. Vorausgesetzt wird damit eine Garantenstellung des

Beklagten für die Klägerin.
6.1 Zunächst ist zu prüfen, welche Regeln sich im Hinblick auf eine allfällige Aufsichtspflicht und Garantenstellung des Kantons Wallis gegenüber seinen Gemeinden aus dem Verfassungsrecht ergeben.
6.1.1 Das Bundesverfassungsrecht garantiert die Existenz der Gemeinden nicht. Die neue Bundesverfassung bestimmt nunmehr immerhin ausdrücklich, dass die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist (Art. 50 Abs. 1 BV; Regula Kägi-Diener, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Basel/ Genf/Lachen 2002, Art. 50, Rz. 5 ff.; Hansjörg Seiler, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 31, Rz. 39). Es sind also die Kantone, die in ihrer Gesetzgebung die Gemeinden und deren Organisation und Zuständigkeiten regeln. Soweit den Gemeinden aber Autonomie gewährt wird, können die kantonalen Behörden bzw. der Kanton grundsätzlich nicht ohne weiteres für die Verwaltung der Gemeinden und für die widerrechtlichen Handlungen der kommunalen Organe verantwortlich sein. Eine solche Verantwortlichkeit kommt nur in Frage, wenn die kantonalen Organe ihnen selbst obliegende gesetzlich verankerte Amtspflichten verletzt haben. Immerhin setzt die Gemeindeautonomie auch eine gewisse Aufsicht der Kantone über die Gemeinden voraus. Wie weit diese geht, ist Sache des kantonalen Rechts,
welches auch bestimmt, ob der Kanton in jedem Fall von Amtes wegen einzuschreiten hat oder nur dann, wenn in erkennbarer Weise eine bestimmte Schwere der Rechtsverletzung erreicht ist, oder allenfalls sogar nur dann, wenn er in einem dafür vorgesehenen Verfahren angerufen wird.
6.1.2 Nach Art. 69 KV ordnen die Gemeinden ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und der Gesetze selbständig. Gemäss Art. 70 KV üben sie ihre Tätigkeit so aus, dass sie mit dem Gemeinwohl und dem Interesse der übrigen Gemeinwesen vereinbar ist, wobei das Gemeindevermögen zweckmässig verwendet und sorgfältig verwaltet werden muss (Art. 70 Abs. 3 KV). Nach Art. 75 Abs. 1 KV sind die Gemeinden innerhalb der Schranken von Art. 69 KV der Aufsicht des Staatsrates unterstellt; das Gesetz bestimmt die Art und Weise dieser Aufsicht; sofern die Verfassung und das Gesetz nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges vorsehen, beschränkt sich die Überprüfungsbefugnis des Staatsrates auf die Gesetzmässigkeit. Nach Art. 75 Abs. 2-4 KV müssen diverse Geschäfte, worunter Darlehen, vom Staatsrat genehmigt werden, wobei das Gesetz das Genehmigungsverfahren regelt.

Die Kantonsverfassung sieht demnach die Aufsicht über die Gemeinden vor, verweist aber die Regelung von Art und Umfang auf Gesetzesstufe. Als Grundsatz kann immerhin gelten, dass dem Kanton eine Kontrolle auf Gesetzmässigkeit zusteht, eine Ermessenskontrolle lediglich dort, wo dies ausdrücklich vorgesehen ist.
6.2 Auf Gesetzesstufe finden sich zunächst im Bundesrecht Vorschriften der kantonalen Finanzaufsicht gegenüber den Gemeinden.
6.2.1 Gemäss dem Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts (SchGG) ist die Zwangsvollstreckung gegenüber Gemeinden insbesondere bezüglich des Verwaltungsvermögens erschwert oder ausgeschlossen (vgl. insbes. Art. 1 f. und 6 ff. SchGG). Eine Gesamtliquidation in einem konkursartigen Verfahren gibt es nicht, da der Weiterbestand der Gemeinde und die Erfüllung der ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben nicht durch Auflösung derselben in Frage gestellt werden können. Als Ausgleich dazu hat die Aufsichtsbehörde (kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde, vgl. Art. 4 Abs. 4 SchGG) auf Verlangen eines Antragsberechtigten die Beiratschaft (Art. 28 ff. SchGG) anzuordnen, wenn ein vom Gesetz erfasstes Gemeinwesen, namentlich eine Gemeinde (vgl. Art. 1 SchGG), sich zahlungsunfähig erklärt oder voraussichtlich während längerer Zeit nicht in der Lage sein wird, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, und wenn gleichwohl eine administrative Zwangsverwaltung des kantonalen Rechts in angemessener Frist nicht angeordnet wird oder diese sich als ungenügend erweist (Art. 28 Abs. 1 SchGG). Dabei gehen namentlich die Kompetenzen der ordentlichen Verwaltungsorgane und
ihrer Verwaltungsaufsichtsbehörden bezüglich der finanziellen Geschäftsführung auf den Beirat über (vgl. Art. 39 SchGG). Der Beirat kann weitgehende Massnahmen treffen bis hin zur Erhöhung der bestehenden Steuern und Abgaben (vgl. Art. 34 ff., insbes. Art. 37 SchGG).
6.2.2 Die besonderen bundesrechtlichen Betreibungsvorschriften für Gemeinden bezwecken - nebst einem gewissen Gläubigerschutz - in erster Linie die Erhaltung des Landes- und Gemeindekredits, d.h. der Kreditwürdigkeit der Gemeinwesen. Aus diesem Grunde wurde auch auf Institute verzichtet, welche die Gläubigerrechte erheblich schmälern können (BGE 127 III 59 E. 4a und 61 E. 5a und b), und eine Bundeslösung gewählt (Nachtragsbotschaft des Bundesrates vom 27. Dezember 1944 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die

Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldnern des kantonalen öffentlichen Rechts, in BBl 1945 I 1, S. 2 ff.). Nicht vorgesehen ist jedoch eine Haftung des Kantons für die Verbindlichkeiten der Gemeinden, worauf der Bundesrat in seiner Botschaft zum Gesetz sogar ausdrücklich hingewiesen hat (BBl 1945 I 13; vgl. auch Meylan, a.a.O., S. 579 f.).
6.3 Auf kantonaler Ebene gibt es mehrere gesetzliche Bestimmungen des Kantons Wallis, welche die Aufsicht des Kantons über seine Gemeinden regeln.
6.3.1 Die wesentlichen Bestimmungen zur Gemeindeaufsicht finden sich im Gesetz vom 13. November 1980 über die Gemeindeordnung (GOG; SGS 175.1).
6.3.1.1 Gemäss Art. 2 GOG sind die öffentlichrechtlichen Körperschaften in allen ihren Aufgaben, die sie von sich aus im öffentlichen Interesse unternehmen, sowie für alle übertragenen Aufgaben innerhalb der gesetzlichen Schranken selbständig. Art. 16 GOG enthält - in Umsetzung von Art. 75 Abs. 3 KV - besondere Vorschriften für die Finanzpolitik der Gemeinden. Nach Art. 16 Abs. 1 lit. c-e GOG unterliegen namentlich der Beschlussfassung durch die Urversammlung:
- die Aufnahme von Darlehen, deren Betrag 10 % der Brutto-Einnahmen des letzten Verwaltungsjahres übersteigt, mit Ausnahme der Konsolidierung des Saldos bestehender Darlehen,
- die Gewährung von Darlehen, die nicht genügend sichergestellt sind und die 1 % der Brutto-Einnahmen des letzten Verwaltungsjahres übersteigen,
- die Bürgschaften und analoge Garantien zu Lasten der Gemeinde, deren Betrag 5 % der Brutto-Einnahmen des letzten Verwaltungsjahres übersteigt.
Die in den beiden ersten Bestimmungen geregelten Verpflichtungen (gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. c und d GOG) unterliegen darüber hinaus der Genehmigungspflicht durch den Staatsrat (Art. 123 lit. b und e GOG). Die Genehmigung durch den Staatsrat ist Voraussetzung für das Inkrafttreten allfälliger Darlehensaufnahmen (Art. 17 GOG). Zu den rechtlichen Sanktionen bei allfälligem Kreditbezug trotz Fehlens der erforderlichen Genehmigungen äussert sich das Gesetz nicht.
6.3.1.2 Nach Art. 121 Abs. 1 GOG sind die öffentlichrechtlichen Körperschaften der Aufsicht des Staates unterstellt, der darüber wacht, dass sie sich verfassungs- und gesetzesgemäss verwalten. Gemäss Art. 122 GOG wird die Aufsicht durch den Staatsrat selbst oder, wenn das Gesetz es vorsieht, durch das mit der Aufsicht über die Gemeinden betraute Departement, durch andere Departemente (vgl. zu den Zuständigkeiten der Departemente auch Art. 125 GOG) oder durch den Regierungsstatthalter (vgl. zu den Zuständigkeiten des Regierungsstatthalters auch Art. 126 GOG) ausgeübt.

Gemäss Art. 127 GOG kann der Staatsrat nach wenigstens einer Mahnung die notwendigen Massnahmen treffen oder einen Dritten an Stelle und auf Kosten der säumigen Körperschaft mit der Ausführung einer Aufgabe beauftragen, wenn die Behörde einer öffentlichrechtlichen Körperschaft die Erfüllung einer vom Gesetz zwingend vorgeschriebenen Aufgabe oder Handlung versäumt. Nach Art. 128 GOG stellt der Staatsrat, nach vorausgegangener Untersuchung und Verwarnung, die öffentlichrechtlichen Körperschaften, die beharrlich ihren Verpflichtungen nicht nachkommen und sich den Anordnungen der Regierung widersetzen oder ihr finanzielles Gleichgewicht oder Vermögen erheblich gefährden, ganz oder teilweise unter staatliche Verwaltung (Zwangsverwaltung); zu diesem Zweck bezeichnet er den oder die Kommissäre oder eine Dienststelle des Staates und setzt deren Befugnisse auf dem Beschlussweg fest.
6.3.1.3 Die gesetzliche Regelung und die entsprechenden Möglichkeiten der Gemeindeaufsicht im Kanton Wallis sind vom Wortlaut her eher knapp ausgestaltet. Eingriffsmöglichkeiten bestehen lediglich dann, wenn eine vom Gesetz zwingend vorgeschriebene Aufgabe oder Handlung versäumt wird oder wenn eine Gemeinde ihren Verpflichtungen beharrlich nicht nachkommt oder ihr finanzielles Gleichgewicht oder Vermögen erheblich gefährdet. Wie der Beklagte - unter Einreichung der entsprechenden Ratsprotokolle - belegt, wurde bei Erlass der gesetzlichen Regelung grosses Gewicht auf die Gemeindeautonomie gelegt, was auch der Zeuge Franz König mit Nachdruck bestätigte. Die Walliser Gemeinden sollen demnach über einen weit reichenden Handlungsspielraum verfügen, was bedingt, dass sich der Kanton bei seinen aufsichtsrechtlichen Eingriffen möglichst zurückhält. Namentlich in finanzieller Hinsicht kommt den Gemeinden eine weitgehende Autonomie zu. Der Kanton hat zwar ausdrücklich das finanzielle Gleichgewicht zu beaufsichtigen; weder das Budget noch die Jahresrechnungen noch die Bilanzen sind aber durch den Kanton zu genehmigen; ein Eingreifen des Kantons ist nur bei der zweiten Rückweisung des Voranschlags oder der Rechnung durch das zuständige
Gemeindeorgan vorgesehen (Art. 30 Abs. 4 GOG); auch gibt es nach Walliser Recht keine Obergrenze für die

Verschuldung einer Gemeinde.
6.3.2 Sodann enthalten auch das Gesetz vom 24. Juni 1980 über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle (FHG; SGS 611.1) und das Steuergesetz vom 10. März 1976 (StG; SGS 642.1) Aufsichtsregeln.
6.3.2.1 Zwar bezieht sich das Finanzhaushaltsgesetz bestimmungsgemäss primär auf die Finanzverwaltung des Kantons, es regelt aber auch andere Organisationseinheiten wie die Gemeinden, denen der Staat eine öffentliche Aufgabe übertragen hat und an denen er finanziell beteiligt ist (Art. 35 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 1 Abs. 2 FHG), wobei freilich die Gemeindeautonomie ausdrücklich vorbehalten bleibt. Das Gesetz sieht eine staatliche Aufsicht über die Geschäftsführung vor (vgl. Art. 35 ff. FHG), welche in der Überprüfung der richtigen Anwendung der Grundsätze der Geschäftsführung, d.h. der Gesetzmässigkeit, der Verhältnismässigkeit, der Leistungsfähigkeit und der Zweckmässigkeit besteht (vgl. Art. 36 Abs. 1 FHG). Geregelt ist auch die Finanzkontrolle, welche die Prüfung der korrekten Führung des Finanzhaushalts gemäss den entsprechenden Grundsätzen (vgl. Art. 3 FHG) bezweckt (Art. 37 FHG). Zuständig für die Finanzkontrolle ist das kantonale Finanzinspektorat (Art. 44 ff. FHG), welches schriftlich Bericht an den Präsidenten der grossrätlichen Finanzkommission und an den Staatsrat zu erstatten hat (Art. 50 FHG); das Finanzinspektorat kann Beanstandungen anbringen und der vorgesetzten Stelle Weisungen beantragen (Art. 50 Abs. 3 FHG).
6.3.2.2 Weiter sieht Art. 233 StG eine periodische Bücherkontrolle bei den Gemeinden durch das Finanzdepartement vor. Zwecks Erleichterung dieser Kontrolle und um die Aufgabe der Gemeinde zu vereinfachen, kann das Finanzdepartement den Gemeinden ein den Verhältnissen entsprechendes Buchhaltungssystem auferlegen (Art. 234 StG).
6.3.2.3 Gemäss Art. 6 der Verordnung vom 23. September 1992 zum interkommunalen Finanzausgleich (SGS 613.100) übernimmt das kantonale Finanzinspektorat schliesslich die Kontrolle der Gemeinderechnungen, wie dies im Steuer- und Finanzhaushaltgesetz vorgesehen ist.
6.3.2.4 Das Finanzhaushaltgesetz gilt in erster Linie für den Kanton und dessen Verwaltung selber; im Hinblick auf andere Organisationseinheiten bezweckt es im Wesentlichen den Schutz des Staatsvermögens und die ökonomische Verwendung von Staatsgeldern (Subventionen, Darlehen usw.), die anderen Organisationseinheiten wie den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Das geht daraus hervor, dass sich die kantonale Finanzaufsicht primär auf Kontrollaufgaben erstreckt, bei der es um die Verwendung kantonaler Mittel geht, insbesondere von Subventionen und Beiträgen des Finanzausgleichs. Ableiten lässt sich daraus allenfalls auch eine Schutzwirkung zugunsten anderer Gemeinden, die dem Finanzausgleich unterstehen.

Das Finanzinspektorat, eine von der Kantonsverwaltung unabhängige Behörde, beschränkte seine Tätigkeit bisher weitgehend darauf, zu überprüfen, ob die Subventionen korrekt (zweckgerichtet) verwendet wurden, ob das Steuergesetz richtig angewendet wurde, ob die Rechnungselemente, die für den Finanzausgleich nötig sind, Berücksichtigung fanden und ob die Steuerpflichtigen rechtsgleich behandelt werden.
6.4 Die Vorschriften der Gemeindeaufsicht dienen in einem allgemeinen Sinn dem öffentlichen Interesse. Zunächst ermöglichen sie dem Kanton, seine Aufgaben, namentlich wo dafür die Mitwirkung der Gemeinden erforderlich ist, zu erfüllen. Die Gemeindeaufsicht bildet dafür zwar nicht das einzige Instrument, sie gibt dem Kanton aber doch auch ein Mittel, seine Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Die Gemeindeaufsicht nützt sodann den anderen bzw. der Gesamtheit der Gemeinden des Kantons Wallis. Sie soll gewährleisten, dass die Gemeinden ihre Aufgaben wahrnehmen und dass ein Lastenausgleich (insbesondere der Finanzausgleich) stattfindet und korrekt bzw. gesetzmässig abläuft. Die Gemeindeaufsicht dient aber nicht zuletzt dem Schutz der Gemeinde selber und ihren Einwohnern bzw. Bürgern. Soweit der Kanton ihr finanzielles Gleichgewicht überwachen muss, hat er - nebst seinen eigenen Interessen und denjenigen der anderen Gemeinden - den Schutz des (staatlichen) Gemeindevermögens (”ihr finanzielles Gleichgewicht und Vermögen”) zu gewährleisten, was sich auch aus den Bestimmungen ergibt, wonach gewisse Finanzgeschäfte bewilligungspflichtig sind (vgl. Art. 16 Abs. 1 GOG). Dadurch soll die Gemeinde vor sich selber bzw. vor Machtmissbrauch durch
ihre Organe geschützt werden. Auch die Genehmigungspflichten nach Art. 16 und Art. 123 GOG bezwecken, die Einwohner einer Gemeinde bzw. diese selbst vor Machtmissbrauch zu schützen und die Exekutivbehörden beim Eingehen von Verpflichtungen zur Sorgfalt zu zwingen.

Zu diesem Schluss gelangen auch verschiedene, in den vier bundesgerichtlichen Verfahren im Zusammenhang mit den Gemeinden Leukerbad eingereichte Gutachten, so namentlich das für die Klägerin erstellte Gutachten

von Prof. Jaag und Dr. Rüssli als auch das vom Beklagten selber eingeholte Gutachten von Prof. Knapp. Die Bestimmungen über die Gemeindeaufsicht sind damit grundsätzlich geeignet, soweit sie den Kanton zu Handlungen bzw. zur Ergreifung von Massnahmen verpflichten, eine Garantenstellung des Kantons gegenüber den Gemeinden zu begründen.

Der Beklagte wendet dagegen zwar ein, die kantonalen Regelungen könnten nicht eine Verantwortlichkeit des Kantons begründen, nachdem der Bundesgesetzgeber eine eigentliche Haftung gerade nicht vorgesehen habe. Das Bundesrecht besagt aber lediglich, dass die Kantone nicht gestützt auf Bundesgesetz direkt für die Schulden der Gemeinden einstehen müssen. Eine Haftung aus Verantwortlichkeit, namentlich wegen mangelnder Aufsichtstätigkeit, wird dadurch nicht ausgeschlossen. Es steht den Kantonen frei, ergänzende Bestimmungen zur Aufsicht und Verantwortlichkeit des Kantons zu erlassen, soweit die bundesrechtliche Regelung nicht abschliessend ist. Nach Art. 28 Abs. 1 SchGG ist die Beiratschaft gegenüber einer kantonalen Zwangsverwaltung sogar subsidiär, d.h. sie ist nur anzuordnen, wenn eine solche nicht verfügt wird oder sich als ungenügend erweist (vgl. dazu BBl 1945 I 5). Um so mehr steht es den Kantonen bundesrechtlich offen, kantonales Recht zu erlassen, wonach sie selbst für die Schulden ihrer Gemeinden einstehen bzw. sich selber Garantenpflichten auferlegen, die zu einer Haftung führen können.

7. Widerrechtlichkeit: Amtspflichtverletzung durch den Beklagten

Soweit eine Garantenstellung bejaht wird, ist zu prüfen, ob die Organe des Kantons Wallis gegenüber der Munizipalgemeinde Leukerbad dagegen verstossen und damit eine Amtspflichtverletzung begangen, also nicht amtspflichtgemäss gehandelt haben. Amtspflichtgemäss bedeutet die Einhaltung der im entsprechenden Verwaltungsbereich massgeblichen Verhaltensnormen (Gross, a.a.O., AJP 2002 S. 750). Entscheidend ist insofern, ob geschlossen werden kann, der Kanton bzw. die kantonalen Organe hätten bereits früher als am 16. September 1998, als sie erstmals Massnahmen gegenüber der Klägerin ergriffen, aufsichtsrechtlich handeln müssen, was gleichzeitig bedeutet, dass ihr Einschreiten am 16. September 1998 verspätet erfolgte. Eine falsche Ermessensausübung genügt dazu nicht; erforderlich ist vielmehr ein eigentlicher, klarer Ermessensfehler (Blaise Knapp, L'insolvabilité des entités publiques. Rapport général, in: Rapports suisses présentés au XVIème Congrès international de droit comparé, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Bd. 16/1, Zürich 2002, S. 37; vgl. auch E. 5.1).

7.1 Eine Pflicht zum Einschreiten vor 1993 macht die Klägerin an sich nicht geltend, sie beruft sich freilich auf frühere Ereignisse, um die Handlungspflicht im Jahre 1993 mit zu belegen. So hielt etwa bereits der Kontrollbericht an die Urversammlung vom 13. Juni 1989 zur Jahresrechnung 1988 fest, dass die mittel- und langfristigen Schulden nicht mehr weiter anwachsen sollten. Etwas deutlicher waren teilweise die von der Gemeinde eingeholten externen Treuhandberichte. Allerdings wurden diese Berichte den kantonalen Behörden erst seit 1993 zugestellt. Ansonsten erhielten sie (in Anwendung von Art. 230 Abs. 3 StG) lediglich die genehmigte Rechnung sowie das verlesene Budget.

Ob sich die kantonalen Organe von Amtes wegen hätten zusätzliche Informationen beschaffen müssen, erscheint fraglich, nachdem es damals keine zwingenden Anhaltspunkte für eine Finanzkrise, sondern erst vage Hinweise auf sich abzeichnende finanzielle Engpässe bei der Klägerin gab. Die kantonalen Organe hätten höchstens schon früher erkennen können, dass keine Darlehen zur - nach dem Gesetz erforderlichen - Genehmigung und Homologation vorgelegt wurden; dabei ist freilich zu beachten, dass der Kanton über keine spezifischen Mittel verfügt, um zu überprüfen, ob die Gemeinden dem Staatsrat die Darlehen vorschriftsgemäss vorlegen. Damit bestehen keine genügenden Hinweise dafür, dass der Kanton vor 1993 hätte tätig werden müssen. Es lässt sich einzig festhalten, dass es bereits früher erste Hinweise auf Unregelmässigkeiten und finanzielle Schwierigkeiten gab, dass diese für sich aber noch kein deutliches Bild ergaben.

7.2 Die Klägerin behauptet, der Kanton hätte 1993 bzw. spätestens 1996 gestützt auf die beiden Berichte des Finanzinspektorats vom 19. Juli 1993 und vom 22. August 1996 handeln müssen. Im ersten sind erstmals in einem Dokument des Kantons einigermassen deutliche besorgniserregende Feststellungen zur finanziellen Lage der Munizipalgemeinde Leukerbad enthalten. Im zweiten wurde nebst der (zu) grossen Verschuldung der Gemeinde auch auf die gesetzeswidrige Darlehensaufnahme Bezug genommen. Weiter hat das Finanzinspektorat im März 1997 auch in seinem Jahresbericht 1996 an das Parlament und den Staatsrat festgehalten, dass in der Gemeinde Leukerbad das Gesetz über die Gemeindeordnung nicht eingehalten wurde (Bulletin des séances du

Grand Conseil du Canton du Valais, Session ordinaire de mai 1997, volume 2, S. 410 und 433).
Alle in den vier bundesgerichtlichen Verfahren eingereichte Gutachten gehen davon aus, die kantonalen Behörden hätten vor 1998 tätig werden müssen, wobei nicht immer klar ist, ab wann eine solche Handlungspflicht genau angenommen wird. Das vom Beklagten selber eingeholte Gutachten von Prof. Knapp geht dazu davon aus, der Bericht des Finanzinspektorats vom 19. Juli 1993 habe noch nicht zu einer eigentlichen Handlungspflicht geführt; zwar handle es sich um einen Einschätzungsfehler (”erreur d’appréciation” gemäss dem französischsprachigen Original) auf Seiten der kantonalen Behörden, aber noch nicht um eine rechtswidrige Unterlassung. Hingegen stelle es einen schwerwiegenden Ermessensfehler dar (”grave erreur d’appréciation” gemäss dem französischsprachigen Original), dass keine Reaktion auf den Bericht des Finanzinspektorats vom 22. August 1996 erfolgte, was eine widerrechtliche Amtspflichtverletzung bedeute. Eine Verantwortlichkeit ergebe sich daher für die Zeit vom 22. August 1996 bis zum 27. Mai 1998. Jost Gross nimmt in seinem Gutachten ebenfalls eine Amtspflichtverletzung für die gleiche Zeit an und schliesst sie auch bereits vorher nicht aus, bleibt insofern freilich vage. Im Gutachten der Professoren Rhinow und Kägi-Diener
wird demgegenüber eine Amtspflichtverletzung schon seit 1993 bejaht.
7.3 Im Kanton Wallis ist die Aufsicht über die Gemeinden verschiedenen Organen übertragen: So bestehen verschiedene Zuständigkeiten insbesondere zweier Departemente (des Departements für Finanzen, Landwirtschaft und äussere Angelegenheiten sowie des Departements für Volkswirtschaft, Institutionen und Sicherheit), der unabhängigen Finanzkontrolle sowie des Staatsrats. Selbst die Regierungsstatthalter werden im Gesetz noch als Aufsichtsbehörde gegenüber den Gemeinden bezeichnet, doch nehmen sie diese Aufgabe schon seit langem, spätestens seit dem Inkrafttreten des heutigen Gemeindegesetzes, tatsächlich nicht mehr wahr. Bei den vom Bundesgericht vorgenommenen Einvernahmen ergab sich, dass sich keines der verschiedenen Aufsichtsorgane zuständig erachtete, bei einer Gemeinde aufgrund derer finanziellen Lage aufsichtsrechtlich tätig zu werden. Begründet wurde dies regelmässig mit mangelnden Kompetenzen sowie mit dem Hinweis auf die Gemeindeautonomie. Danach soll sozusagen, abgesehen von der Zwangsverwaltung nach Art. 128 GOG, die erst bei einer erheblichen Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts einer Gemeinde greift, keine Handlungsmöglichkeit für den Kanton bestehen. Der Beklagte vertritt diese Auffassung auch vor Bundesgericht.
7.3.1 Zunächst einmal kann es aufgrund der Organisationshaftung des Kantons keine Rolle spielen, welches Organ letztlich zur Vornahme einer Handlung verpflichtet ist. Ob ein Departement, das Finanzinspektorat oder der Staatsrat hätte handeln müssen, ist nicht massgeblich, soweit eine Handlungspflicht als solche bestand. Der Kanton als Beklagter muss es sich so oder so anrechnen lassen, wenn eine solche verletzt worden ist (vgl. Gross, a.a.O., AJP 2002 S. 751 f.).
7.3.2 Zu den Kontrollmöglichkeiten, über die der Kanton verfügt, zählt die Homologation der Entscheide der kommunalen Urversammlung, die in Art. 123 GOG aufgeführt sind, namentlich die Aufnahme von Darlehen bestimmter Bedeutung.

Seit Anfang der achtziger Jahre wurde anscheinend lediglich eine Darlehensaufnahme der Munizipalgemeinde Leukerbad - 1986 bei der Raiffeisenkasse Leukerbad über zehn Millionen Fr. für den Bau einer Schule - durch den Staatsrat genehmigt; in der gleichen Periode hat auch die Burgergemeinde Leukerbad - dies hier als Vergleich - lediglich eine Darlehensaufnahme im Betrag von vier Millionen Fr. für den Schwimmbadbau genehmigen lassen. Gleichzeitig hat die Munizipalgemeinde eine Reihe von Krediten aufgenommen, für welche die erforderlichen Genehmigungen nicht eingeholt wurden.

Zwar hat das Beweisverfahren ergeben, dass die gesetzliche Regelung so verstanden wird, dass es immer die Gemeinden sind, die um Homologation nachsuchen, und dass die kantonalen Behörden davon ausgehen, nicht verpflichtet zu sein, von Amtes wegen abzuklären, ob die Gemeinden der gesetzlichen Vorschrift nachkommen. Spätestens 1996 hat aber das Finanzinspektorat beschlossen, in seine Kontrolle der Gemeindefinanzen auch die Homologation der Reglemente und Darlehen einzubeziehen. Auch wenn dies nach Auffassung des Beklagten ohne entsprechende gesetzliche Verpflichtung geschehen ist und vor allem dazu diente, die Gemeindeorgane auf bestehende Mängel aufmerksam zu machen, so zeigt es doch, dass der Kanton sich dafür zumindest zuständig und ermächtigt erachtete.
7.3.3 Was die Kontrolle der Gemeindefinanzen betrifft, so sind nach Art. 6 lit. a GOG die Gemeinden für ihre Finanzverwaltung selber zuständig; diese Kompetenz steht allerdings ausdrücklich unter dem Vorbehalt der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung. Die Rechnungsführung der Gemeinde unterliegt der treuhände-

rischen Kontrolle (Art. 74 Abs. 1 GOG). Dazu ernennt die Urversammlung aus ihrer Mitte das Kontrollorgan, das mit der Kontrolle der Jahresrechnung beauftragt ist und über die vorgenommene Prüfung einen Kontrollbericht erstattet (Art. 74 Abs. 2 GOG). Über ein Organisationsreglement kann die Urversammlung diesem Kontrollorgan auch die Geschäftsprüfung übertragen (Art. 74 Abs. 2 GOG). Fakultativ, aber offenbar üblich, ist auch der Beizug externer Revisoren, die das Kontrollorgan unterstützen. Die Klägerin hat deren Berichte freilich lange Zeit rein intern verwendet und erst seit 1993 an die kantonalen Behörden weitergeleitet.

Die Gemeindefinanzen sind nun aber nicht ausschliesslich Sache der Gemeinde. Abgesehen von den Regeln über die Homologation bestimmter Geschäfte ist der Kanton auch in die Kontrolle der Gemeindefinanzen einbezogen. Nach Art. 30 Abs. 4 GOG entscheidet der Staatsrat über Voranschlag und Rechnung, wenn diese zweimal vom zuständigen Gemeindeorgan zurückgewiesen werden. Art. 35 Abs. 3 GOG erlaubt es dem mit der Überwachung der Gemeinden betrauten kantonalen Departement, eine Gemeinderatssitzung einzuberufen, wenn der Präsident sich weigert, dies zu tun. Gemäss Art. 121 Abs. 1 GOG hat der Kanton im Rahmen seiner Staatsaufsicht über die öffentlichrechtlichen Körperschaften ausdrücklich darüber zu wachen, dass sich diese verfassungs- und gesetzesgemäss verwalten. Nach Art. 131 GOG kann jede interessierte Person bei der Aufsichtsbehörde eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Verwaltung oder ein Organ der öffentlichrechtlichen Körperschaft einreichen. Art. 128 GOG sieht die Möglichkeit der Zwangsverwaltung vor gegenüber Körperschaften, die beharrlich ihren Verpflichtungen nicht nachkommen und sich den Anordnungen der Regierung widersetzen oder ihr finanzielles Gleichgewicht oder Vermögen erheblich gefährden. Schliesslich enthalten, wie bereits
dargelegt wurde, auch das Finanzhaushalts- und das Steuergesetz Bestimmungen zur Kontrolle der Gemeindefinanzen; diese sind freilich jeweils auf ganz bestimmte Gesichtspunkte, wie etwa die Kontrolle des Eingangs der Steuerforderungen oder der Verwendung von Subventionen, beschränkt.
7.4 Die Zuständigkeiten des Kantons im Zusammenhang mit den Gemeindefinanzen sind im Gesetz meist lediglich partiell und rudimentär geregelt. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, der Kanton dürfe untätig bleiben, wenn sich eine Gemeinde gesetzwidrig verhält oder überschuldet. Da die kantonale Aufsicht unter anderem dem Schutz der Gemeinden und ihren Einwohnern bzw. Bürgern dient, hat der Kanton auch die Pflicht einzugreifen, wenn er Gesetzesverstösse feststellt oder wenn sich die Gemeinde in finanzieller Hinsicht in eine voraussehbar ausweglose Situation bringt.

Die einzelnen Zuständigkeiten der aufsichtsrechtlichen Ordnung des Kantons Wallis belegen denn auch, dass der Kanton die Gesetzmässigkeit des Verhaltens der Gemeinden zu prüfen und sich unter anderem mit den Gemeindefinanzen zu befassen hat. Als einschneidenste Massnahme steht ihm die Möglichkeit der ganzen oder teilweisen Zwangsverwaltung nach Art. 128 GOG zu. Aus dieser Kompetenz muss - in maiore minus - auch die Zuständigkeit für weniger weit gehende Massnahmen abgeleitet werden. Dies geht im Übrigen auch aus dem Wortlaut von Art. 128 GOG hervor, wonach die Zwangsverwaltung unter anderem angeordnet werden kann, wenn sich eine Körperschaft den Anordnungen der Regierung widersetzt. Dass solche Anordnungen unter weitestgehender Beachtung der Gemeindeautonomie finanzieller Art sein könnten, schliesst das Gesetz nicht aus. Diese Interpretation entspricht überdies dem tatsächlichen Verhalten der Kantonsbehörden selber.

So ergriff der Staatsrat gegenüber den beiden Gemeinden Leukerbad erste Massnahmen im September 1998 und ordnete die teilweise Zwangsverwaltung auf den 21. Oktober 1998 an. Damit kann zwischen den Parteien des vorliegenden Verfahrens an sich nicht strittig sein, dass die Voraussetzungen der Zwangsverwaltung - jedenfalls im Oktober 1998 - erfüllt waren. Schon gar nicht kann sich der Kanton darauf berufen, das Gemeindegesetz vermittle ihm überhaupt keine Aufsichts- und Handlungspflicht. Im Anschluss an die Erfahrungen mit den Gemeinden Leukerbad haben die kantonalen Behörden ihre Kontrolltätigkeit sodann ausgeweitet. Sie richten seither ein grösseres Augenmerk darauf, dass die Gemeinden die gesetzlich erforderlichen Homologationen einholen. Vor allem aber hat das Finanzinspektorat im Jahre 2000 bei der Gemeinde Visp aufgrund der sehr starken Verschuldung der Gemeinde interveniert, und im Anschluss an den Bericht des Finanzinspektorats hat der Staatsrat am 14. November 2000 erste Massnahmen gegenüber dieser Gemeinde ergriffen, ohne dass er eine Zwangsverwaltung angeordnet hat. Erst recht muss der Kanton aufgrund seiner entsprechenden Überwachungspflicht gemäss Art. 121 Abs. 1 GOG handeln, wenn er Gesetzesverstösse feststellt. Im
Übrigen hat Staatsrat Schnyder bei seiner Parteiaussage vor dem Bundesgericht selber erklärt, er hätte schon

früher gleichermassen reagiert, wie er dies dann 1998 getan habe, wenn er von einem Gläubiger der Klägerin auf deren finanzielle Lage hingewiesen worden wäre. Dass er dies im Nachhinein in dem Sinne relativierte, er habe damit politische Handlungen gemeint, ändert nichts daran, dass es 1998 ja nicht nur politische Massnahmen gab, sondern nach lediglich kurzer Zeit bereits die Zwangsverwaltung angeordnet wurde.
7.5 Ist damit erhärtet, dass der Kanton sich nicht mit dem Hinweis auf die Gemeindeautonomie seiner Verantwortung entziehen kann, sondern er grundsätzlich schon vor der später erfolgten Anordnung der Zwangsverwaltung der Pflicht unterlag, gegenüber der Klägerin einzuschreiten, so fragt sich, ab wann eine solche Pflicht bestand. Dazu fällt zunächst auf, dass der Bericht des Finanzinspektorats von 1993 in finanzieller Hinsicht eigentlich alarmierender ausgefallen ist als derjenige von 1996. Im Bericht von 1993 wurde nämlich unter anderem festgehalten, der Verschuldungsfaktor der Munizipalgemeinde sei negativ, was bedeute, dass sie - bei Verzicht auf weitere Neuinvestitionen und bei unveränderter Selbstfinanzierungsmarge - über 100 Jahre zur Rückzahlung der Nettoschuld benötige; es sei daher von einer Überschuldung auszugehen; das Finanzinspektorat schloss, die finanzielle Lage der Gemeinde sei alarmierend; für weitere Neuinvestitionen seien Prioritäten zu setzen. Der Bericht ging nicht nur an die Munizipalgemeinde, sondern auch an das Finanzdepartement. Allerdings ist den kantonalen Behörden insofern zugute zu halten, dass die Weiterentwicklung der finanziellen Lage damals noch sehr unklar war. Der Verstoss gegen allgemeine
Grundsätze der Finanzaufsicht wie der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit und der Sparsamkeit beim Einsatz öffentlicher Mittel, ja selbst die Vermeidung grosser Risiken bei der Anlagepolitik, wenn ein hoher Autonomiegrad besteht, begründet keine Amtspflichtverletzung (Gross, AJP 2002 S. 749 und 750). Im Übrigen erweist sich die Feststellung von Überschuldung bzw. die Voraussehbarkeit von Zahlungsunfähigkeit bei Gemeinwesen ohnehin als sehr schwierig (vgl. Knapp, a.a.O., S. 26 f.; Meylan, a.a.O., S. 569). Der Zeuge Furger hat mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass es noch 1996 - ohne die später in den Jahren 1997 und 1998 erstellten Analysen - unmöglich war, das genaue Ausmass der Überschuldung auch nur annähernd abzuschätzen, was genauso für das Finanzinspektorat bzw. allfällige andere kantonale Behörden zu gelten hat.

Immerhin stand aber damals die Gefahr einer hohen Überschuldung fest. In seinem Bericht von 1996 zur Rechnung 1995 der Munizipalgemeinde stellte das Finanzinspektorat nämlich fest, die finanzielle Lage der Gemeinde sei sehr angespannt; die Selbstfinanzierungsmarge betrage 0,5 %, und es sei von einer langen Rückzahlungsdauer für die Nettoschuld auszugehen; überdies habe der Gemeinderat die gesetzlich festgelegte Kompetenzregelung für die Aufnahme und Gewährung von Darlehen nicht eingehalten. Nicht nur die Feststellungen zur finanziellen Lage, sondern auch die im Bericht erwähnte Gesetzeswidrigkeit bei den Darlehensaufnahmen - insoweit steht den Gemeinden kein Freiraum zu und bestand auch keine Ungewissheit - hätten die kantonalen Organe mit Blick auf Art. 121 Abs. 1 GOG zum Handeln veranlassen müssen. Es bestand kein Spielraum und damit auch kein Ermessen mehr zuzuwarten. Zumindest handelt es sich um einen klaren Ermessensfehler. Im Übrigen hat das Finanzinspektorat seinen Bericht im Jahre 1996 nicht nur der Gemeinde, sondern auch beiden mit der Gemeindeaufsicht betrauten kantonalen Departementen zugestellt.

Spätestens mit dem Bericht des Finanzinspektorats von 22. August 1996 ergab sich somit ein Handlungsbedarf und damit die Pflicht des Kantons, bei der Munizipalgemeinde in geeigneter Form zu intervenieren. Dass er dies nicht tat, ist ihm als Amtspflichtverletzung anzurechnen, wobei hier offen bleiben kann, welche Behörde hätte aktiv werden müssen (vgl. E. 7.3.1).
8. Selbstverschulden der Klägerin
8.1 Aufgrund der vom Instruktionsrichter verfügten Verfahrensbeschränkung ist die Frage der Kausalität zurzeit nicht zu prüfen. Hingegen ist zu entscheiden, ob die Klägerin ein Selbstverschulden trifft und ob ein solches gegebenenfalls gar einen allfälligen (hypothetischen) Kausalzusammenhang zwischen der Unterlassung des Kantons und dem eingeklagten behaupteten Schaden unterbricht.
8.2 Die Munizipalgemeinde räumt in ihrer Klage selber ein, sie habe an sich für das Verhalten ihrer Organe (Urversammlung und Gemeinderat) einzustehen. Weniger deutlich äussert sie sich im Hinblick auf das Verhalten des Gemeindepräsidenten und des Gemeindeschreibers, doch hat sie sich dieses ebenfalls anrechnen zu lassen, soweit sie in Ausübung ihres Amtes tätig waren. Das trifft namentlich zu für die Unterlassung der Einholung der gesetzlich erforderlichen kantonalen Homologationen für Darlehen über Jahre hinweg; es gilt aber auch für die Mitwirkung des Gemeindepräsidenten und -schreibers an allen Finanzbeschlüssen unter Einschluss der Genehmigungen der Jahresrechnungen und -budgets durch die kommunalen Organe. Es ist hier nicht notwendig,

die internen Verantwortlichkeiten näher zu bestimmen. Die Feststellung genügt, dass die Klägerin aufgrund dieses Verhaltens ein erhebliches Selbstverschulden trifft.
8.3 In BGE 106 Ib 357 E. 2d S. 363 erachtete das Bundesgericht den Kausalzusammenhang zwischen dem Schaden und den angeblichen Pflichtverletzungen der Eidgenössischen Bankenkommission durch das Selbstverschulden der Bankorgane einer sich in Nachlass befindenden Bank unterbrochen. Freilich soll die Tätigkeit der Bankenkommission die Gläubiger sowie Anleger und weniger die Bank selber schützen. Gemäss BGE 108 II 254 E. 5b/bb S. 268 trifft die Stiftungsaufsicht keine Verantwortlichkeit für Handlungen, mit denen die Stiftungsorgane die Stiftung schädigen. Diese Sachlage ist mit der vorliegend zu beurteilenden eher vergleichbar, allerdings erweist sich die entsprechende Begründung im genannten Urteil als sehr knapp.

Dass die Gemeindeaufsicht unter anderem dem Schutz der Gemeinde dient, wurde bereits bejaht. Daraus in jedem Fall eine Haftung des Kantons für ihre Verbindlichkeiten bei Vorliegen einer dem Kanton anzulastenden Amtspflichtverletzung abzuleiten, wie dies die Klägerin tut, würde bedingen, dass der Kanton bei drohender Überschuldung immer einzugreifen hätte, ohne dass es auf das Verhalten der Gemeinde selber ankäme. Die Klägerin stützt sich für diese Auffassung vor allem auf das Gutachten von Prof. Jaag und Dr. Rüssli, wonach eine Berücksichtigung des Verschuldens der Gemeindeorgane bei der Haftung des Kantons für die Verletzung seiner Aufsichtspflichten gegenüber den Gemeinden nicht in Betracht komme. Dagegen lässt sich grundsätzlich zweierlei einwenden: Erstens fragt sich, ob der entsprechende Standpunkt der Gemeinde nicht rechtsmissbräuchlich ist. Zweitens stellt sich die Frage des Verhältnisses von Verantwortlichkeit und haftungsrechtlicher Zurechenbarkeit.
8.4 Gewiss mag es stossend erscheinen, dass die Munizipalgemeinde angesichts des Verhaltens ihrer eigenen Organe den Kanton verantwortlich machen will. Ginge es nur darum, ihre eigenen Verluste auszugleichen, würde sich die Missbrauchsfrage wohl tatsächlich stellen. Der Munizipalgemeinde bzw. ihrem Beirat, welcher für die Klage verantwortlich zeichnet, geht es aber vorab um die Befriedigung ihrer Gläubiger bzw. um die Entlastung des Beirates (vor dem Vorwurf, er habe nicht alles getan, um die Interessen der Gemeinde bzw. Gläubigerschaft zu wahren). Ist der Kanton nämlich ihr gegenüber haftbar, kann sie - auf diesem indirekten Weg - die Verbindlichkeiten gegenüber ihrer Gläubigerschaft (ganz oder wenigstens teilweise) erfüllen. Wohl brächte sie dadurch ihre eigenen Finanzen ebenfalls wieder ins Gleichgewicht, womit durchaus auch ein erhebliches Eigeninteresse im Spiel steht. Dennoch kann im Hinblick auf die gleichzeitig verfolgten Gläubigerinteressen nicht ohne weiteres von einer rechtsmissbräuchlichen Haltung der Munizipalgemeinde ausgegangen werden.
8.5 Für die Frage der haftungsrechtlichen Zurechenbarkeit kommt es indessen selbst dann wesentlich auf die jeweilige Verantwortlichkeit an, wenn eine Kausal- und nicht Verschuldenshaftung zu beurteilen ist. Darin liegt letztlich auch der Grund, dass ein den Schaden kausal begründendes Verhalten durch ein anderes, namentlich durch ein auf Dritt- oder Eigenverschulden beruhendes, verdrängt werden kann.
8.5.1 Im vorliegenden Zusammenhang stehen sich staatliche Kausalhaftung, die auf einer Amtspflichtverletzung beruht, und von der Munizipalgemeinde selbst verschuldete Verursachung eines behaupteten Schadens gegenüber. Entscheidend ist, ob das von der Klägerin verschuldete Verhalten die Ursächlichkeit der allfälligen staatlichen Amtspflichtverletzung bricht. Nun wird von der Klägerin gestützt auf das genannte Gutachten von Prof. Jaag und Dr. Rüssli dagegen eingewendet, würde dem Eigenverschulden der Gemeinde der Vorrang gegeben, schliesse das eine Haftung des Kantons aus Aufsichtsrecht immer aus, was dessen Aufsichtspflicht obsolet werden lasse; diese mache aber nur dann Sinn, wenn sich daraus auch für den Kanton nachteilige Konsequenzen ergeben würden, was somit dem Gesetzeszweck entspreche.

Diese Folgerung der Klägerin und ihrer Gutachter trifft indessen nur teilweise zu und ist jedenfalls zu absolut. Zwar erscheint eine Haftung des Kantons gegenüber einer Gemeinde wegen Missachtung seiner Aufsichtspflicht nicht von vornherein ausgeschlossen; sie setzt aber voraus, dass seine Verantwortlichkeit nicht durch diejenige der Gemeinde selber verdrängt wird. Das wäre insbesondere nicht der Fall, wenn die Gemeindeorgane kein oder lediglich ein geringfügiges Verschulden treffen würde, dem eine grobe Amtspflichtverletzung der kantonalen Behörden gegenüber stünde. So ist etwa die Sachlage möglich, dass die kantonalen Organe besondere Kenntnisse über die Risikobelastung eines Finanzgeschäfts der Gemeinde haben, über welche die kommunalen Behörden unverschuldeterweise nicht oder nicht in gleichem Umfange verfügen. Zu denken ist auch an Schädigungen infolge von kriminellen Handlungen von Gemeindeangestellten (etwa Veruntreuung des Gemeindekassiers), die für die kantonale Finanzkontrolle unter Umständen eher erkennbar sind als für die Ge-

meinde selbst. Wenn der Kanton in einer solchen Konstellation nicht eingreift, lässt sich dies nicht oder nur bedingt der Gemeinde vorwerfen und hat der Kanton eine Haftungsfolge zu gewärtigen. Bei umgekehrter Ausgangslage muss sich die Gemeinde ihr riskantes Verhalten demgegenüber selber entgegenhalten lassen (vgl. Meylan, a.a.O., S. 600 f.). Im Unterschied zu einem Mündel, das selber nicht verantwortlich handeln kann, weshalb eine Haftung des Vormundes bei vergleichbarer Konstellation nicht ausgeschlossen erscheint, handelt die Gemeinde durch ihre Organe durchaus in eigenverantwortlicher Weise.

Da der Bestand der Gemeinden und auch die Ausgestaltung der Gemeindeautonomie in der Kompetenz der Kantone liegt, steht es diesen an sich frei, ihre Gemeinden einer strikten finanziellen Aufsicht zu unterstellen, was eher auf eine Haftung des Kantons aus Verletzung von Aufsichtspflichten schliessen liesse. Teilweise wird zwar gefordert, eine grosse Autonomie müsse mit strengerer Aufsicht verbunden werden (Gross, a.a.O., AJP 2002 S. 748), eine entsprechende rechtliche Pflicht besteht aber nicht. Den Kantonen steht es immerhin frei, ausdrücklich eine weitgehende Garantie für die Verbindlichkeiten der Gemeinden - etwa zur Erleichterung des Gemeindekredits - zu übernehmen (vgl. Knapp, a.a.O., S. 32 f.), also das Risiko von finanziellem Missmanagement auf Seiten der Gemeinden (mit) zu tragen. Freilich würde sich insofern die Frage stellen, wieweit es sich bei den Gemeinden noch um selbst verantwortliche Körperschaften handelte. So oder so müssten sowohl eine Schuldgarantie als auch eine strenge Finanzaufsicht des Kantons aus dem Gesetz hervorgehen. Weder das eine noch das andere ergibt sich jedoch aus der gesetzlichen Ordnung des Kantons Wallis (vgl. Knapp, a.a.O., S. 33 f.; Meylan, a.a.O., S. 579 f. und 584). Im Gegenteil belegt die gesetzliche Regelung eine weitgehende Gemeindeautonomie insbesondere in finanziellen Belangen verbunden mit einer relativ largen Aufsicht; schon gar nicht sieht das Gesetz vor, dass der Kanton für die Schulden der Gemeinden einzustehen habe.

8.5.2 Obwohl die kantonalen Organe im vorliegenden Fall amtspflichtwidrig gehandelt haben, erscheint das Eigenverschulden auf Seiten der Gemeinde erheblich bedeutsamer als der Beitrag des Kantons zur finanziellen Lage der Gemeinde. Den kantonalen Behörden muss zugute gehalten werden, dass sie in guten Treuen davon ausgehen durften, es liege zuerst an den Gemeindeorganen, die kommunalen Finanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Ein eigentliches Verschulden lässt sich den Kantonsbehörden ohnehin kaum oder höchstens in der Form leichter Fahrlässigkeit vorwerfen. Sodann verfügten sie nicht über die gleichen Informationen wie die Gemeindeorgane. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass die Klägerin die Darlehensaufnahmen, welche zur Finanzkrise führten, dem Kanton nicht wie gesetzlich vorgeschrieben zur Homologation vorgelegt hatte. Schliesslich ist zu bedenken, dass die Darlehensaufnahmen für sich noch keinen Schaden darstellen. Ein Verlust, der allenfalls einen Schaden zu begründen vermöchte, entstand frühestens durch die unzweckmässige Verwendung der aufgenommenen Gelder.

Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass den kantonalen Behörden das Fehlen entsprechender Vorlagen irgendwann einmal hätte auffallen müssen - wobei noch offen ist, in welchem Zeitpunkt -, verbietet sich die Annahme, sie hätten deswegen eine grössere oder zumindest vergleichbare Ursache für den Eintritt eines allfälligen Schadens gesetzt als die Gemeinde selber. Im Vergleich mit den kantonalen Behörden hatten nämlich jedenfalls einzelne Gemeindeorgane, allen voran der Gemeindepräsident, zwangsläufig seit jeher bessere Kenntnis der Finanzlage der Munizipalgemeinde, und sie waren sogar seit geraumer Zeit von der kommunalen Revisionsstelle auf die drohende Gefahr der Überschuldung hingewiesen worden, eine Informationsquelle, die dem Kanton lange Zeit nicht offen stand. Auch die Art der Geschäfte barg für die Gemeindebehörden keine wesentlichen Geheimnisse. Im Unterschied zu den kantonalen Organen kannten sie die Beteiligungen der Munizipalgemeinde an den verschiedenen ausgegliederten Gesellschaften im Detail, womit sie auch über einen besseren Wissensstand über die damit verbundenen Risiken (vgl. Meylan, a.a.O., S. 574) verfügten. Sodann bestehen eindeutige Anhaltspunkte dafür, dass mit den besonderen Finanzstrukturen und -verflechtungen zumindest auch bezweckt war, die zunächst angespannte und später kritische Finanzlage zu verbergen. Gleichzeitig sahen sich die Gemeindebehörden lange Zeit offenbar nicht veranlasst, zu verhindern, dass sich die kommunalen Finanzen noch weiter verschlechterten. Ohne hier über die Verantwortlichkeit der Gemeindebehörden und deren Mitglieder entscheiden zu müssen, lässt sich doch folgern, dass einiges dafür spricht, auf Seiten der Munizipalgemeinde könne wenigstens bei einzelnen Personen von bewusster Fahrlässigkeit ausgegangen werden. Überdies hat die Klägerin nie direkt beim Beklagten interveniert, um ihre finanziellen Probleme zu lösen, sondern sie versuchte ab dem Jahre 1996 ein eigenes Krisenmanagement aufzuziehen. Erst

als die Situation zwischen der Gemeinde und ihren Gläubigern unlösbar geworden war, gelangte einer der Gläubiger an den Kanton. Das ändert zwar nichts daran, dass auch der Kanton damals über genügend Hinweise verfügte, die ihn zu einem früheren Eingreifen hätten anhalten sollen; es belegt aber, dass die Klägerin selber über ihre finanzielle Lage bedeutend besser informiert war als der Beklagte.
8.5.3 Die Gemeinde kann auch nicht entlasten, dass die Gemeindeversammlung und eventuell weitere Organe - wie gemäss seiner eigenen Aussage offenbar auch der Gemeindeschreiber - schon beinahe mit blindem Vertrauen ihrem Präsidenten gefolgt sind. Obschon die übrigen kommunalen Behörden dadurch vielleicht nicht über die eigentlich erforderlichen Informationen über die Finanzgeschäfte verfügten, so hatten sie sich das erstens ihrer eigenen, durch nichts zu rechtfertigenden Zurückhaltung zuzuschreiben, standen ihnen zweitens deutlich klarere Hinweise auf die mehr als kritische Finanzlage der Gemeinde als den kantonalen Organen offen und muss sich drittens die Gemeinde das Verhalten ihres Präsidenten sowie ihres Gemeindeschreibers ohnehin anrechnen lassen.
8.5.4 Angesichts dieser Ausgangslage überwiegt das schuldhafte Verhalten der Gemeinde die Amtspflichtverletzung der kantonalen Organe bei weitem. Die Munizipalgemeinde hat ihre Finanzlage in erster Linie selber verursacht. Sie hat die Überschuldung durch ihr Verhalten bereits lange Zeit, bevor die Kantonsbehörden gegen ihre Amtspflichten verstiessen, in schuldhafter Weise ins Ausweglose wachsen lassen. Auch später hat hauptsächlich die Gemeinde die Ursache dafür gesetzt, dass sich die Überschuldung nicht verkleinerte oder wenigstens stabil blieb, sondern sogar noch weiter anwuchs. Die Klägerin hat ihre heutige Finanzlage damit selber zu verantworten. Das erhebliche Eigenverschulden der Gemeinde bricht den Kausalzusammenhang zwischen der Amtspflichtverletzung der Kantonsbehörden und dem Eintritt eines allfälligen Schadens bzw. schliesst eine massgebliche Kausalität aus. Es könnte sich höchstens fragen, ob unter diesen Umständen bereits eine Amtspflichtverletzung auf Seiten des Kantons zu verneinen (so offenbar Meylan, a.a.O., S. 600) oder wie hier davon auszugehen ist, der Kanton habe amtspflichtwidrig gehandelt, eine Haftung scheitere aber am Selbstverschulden der Gemeinde. So oder so ändert dies freilich nichts daran, dass eine
Haftung des Kantons entfällt, womit es sich erübrigt, die weiteren Haftungsvoraussetzungen zu prüfen.
9. Ergebnis
9.1 Die Klage erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.
9.2 Bei diesem Verfahrensausgang hat die Klägerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Unter Berücksichtigung des Streitwerts, des bisher vom Bundesgericht betriebenen Prozessaufwandes, der Schwierigkeit der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen sowie des Umstands, dass wegen der Verfahrensbeschränkung nicht alle Fragen zu behandeln waren, rechtfertigt sich eine Gerichtsgebühr von Fr. 100'000.– (vgl. Art. 153a OG sowie den Tarif vom 31. März 1992 für die Gerichtsgebühren im Verfahren vor dem Bundesgericht; SR 173.118.1). Die weiteren Auslagen im Sinne von Art. 153 Abs. 1 OG, insbesondere das geleistete Zeugengeld, gelten als darin mit abgegolten.
9.3 Die Klägerin ist unterlegen und hat grundsätzlich den Beklagten für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 OG). Allerdings darf obsiegenden Behörden im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und der verwaltungsrechtlichen Klage in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 159 Abs. 2 OG; vgl. für die verwaltungsrechtliche Klage BGE 112 V 44 E. 3 S. 49 f., 265 E. 8 S. 274). Da es sich lediglich um eine Regel handelt, kann davon bei Vorliegen hinreichender Gründe abgewichen werden.
9.3.1 Vorliegend ist eine verwaltungsrechtliche Klage zu beurteilen. In Frage stehen erhebliche Vermögensinteressen, und der Beklagte hatte zur Wahrnehmung seiner Rechte in einem komplexen Rechtsstreit einen grossen Aufwand zu betreiben. Diesen hätte er freilich weitgehend durch seine eigenen Rechtsdienste wahrnehmen können. Soweit aber nicht nur das Verhalten untergeordneter kantonaler Behörden, sondern auch des Staatsrates selber in Frage stand, erscheint der Beizug externer Anwälte nicht unangebracht. Das rechtfertigt, insoweit von der Regel von Art. 159 Abs. 2 OG abzuweichen. Gleichzeitig erscheint es aber auch angemessen, nicht direkt den Tarif vom 9. November 1978 über die Entschädigung an die Gegenpartei für das Verfahren vor dem Bundesgericht (SR 173.119.1) anzuwenden, sondern nur eine im Vergleich dazu erheblich reduzierte Parteientschädigung zuzusprechen.
9.3.2 Angesichts des Umstands, dass von der Regel von Art. 159 Abs. 2 OG abgewichen wird, dass der Beklagte doch eine Amtspflichtverletzung begangen und dass es beim beschränkten Verfahrensgegenstand sein Bewenden hat, rechtfertigt sich eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 100'000.– (einschliesslich Auslagen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Klage wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 100'000.– wird der Klägerin auferlegt.
3.
Die Klägerin hat den Beklagten für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 100'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird der Klägerin und dem Kanton Wallis schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. Juli 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: