

17.11.89

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Amtshaftung und anderer Ersatzansprüche gegen die öffentliche Hand (Amtshaftungs- und Ersatzanspruchsgesetz)

A. Zielsetzung

Das Staatshaftungsgesetz vom 26. Juni 1981 ist durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 1982 (BVerfGE 61, 149) aufgehoben worden. Wegen verschiedenartiger Probleme, die nicht zuletzt das bundesstaatliche Kompetenzgefüge berühren, war es seither nicht möglich, das Staatshaftungsrecht zu reformieren. Einigkeit besteht aber darüber, daß zur Verbesserung der Rechtsstellung des Bürgers Änderungen des gegenwärtigen Staatshaftungsrechts erforderlich sind.

B. Lösung

Der Gesetzesantrag bringt überschaubare und finanzierbare Regelungen zur Verbesserung der Rechtsstellung des Bürgers. Er übernimmt einen Teil eines Modells zur Regelung der Staatshaftung, das von der "Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder zur Neuregelung der Staatshaftung" erarbeitet worden ist. Der Antrag erfordert keine Änderung des Grundgesetzes.

Insbesondere enthält der Antrag

- eine Beweislastumkehr zu Gunsten des Bürgers in § 839 BGB,
- die Streichung des sog. Verweisungsprivilegs des Staates in § 839 BGB,
- die Kodifizierung des Instituts des Folgenbeseitigungsanspruchs,
- die Einführung einer Haftung bei Versagen einer Verkehrsampel.

Ergänzende Vorschriften zum Folgenbeseitigungsanspruch sind im Rahmen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes landesrechtlich zu treffen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die "Gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder zur Neuregelung der Staatshaftung" hat bei Vorlage der von ihr erarbeiteten Regelungsmodelle die voraussichtlich entstehenden Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden für das Modell, dem der vorliegende Gesetzesantrag weitgehend entnommen ist, auf Grund einer Schätzung unter Vorbehalten auf 9,6 Millionen DM beziffert. Die Kosten für den Gesetzesantrag dürften demnach etwas niedriger anzusetzen sein.

Bundesrat

Drucksache 644/89

17.11.89

Gesetzesantrag
des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Amtshaftung und
anderer Ersatzansprüche gegen die öffentliche Hand
(Amtshaftungs- und Ersatzanspruchsgesetz)

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT
- B III 1 - 517-15-2-138 -

München, den 17. November 1989

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Walter Momper

Sehr geehrter Herr Präsident!

Die Bayerische Staatsregierung hat beschlossen, dem Bundesrat den
als Anlage mit Vorblatt und Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Amtshaftung
und anderer Ersatzansprüche gegen die öffentliche
Hand (Amtshaftungs- und Ersatzanspruchsgesetz)

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundes-
tag zu beschließen.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung
unmittelbar auf die vorläufige Tagesordnung des Bundesrates am
1. Dezember 1989 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

HL

Hans Streith

A n l a g e

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Amtshaftung und
anderer Ersatzansprüche gegen die öffentliche Hand
(Amtshaftungs- und Ersatzanspruchsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

Das Bürgerliche Gesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt
Teil III, Gliederungsnummer 400-2, veröffentlichten bereinigten
Fassung, zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

§ 839 wird wie folgt gefaßt:

"(1) ¹ Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes eine Amtspflicht, die ihm einem Dritten gegenüber obliegt, so hat an Stelle des Amtswalters der Staat dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen, soweit gesetzlich nicht die persönliche Haftung des Amtswalters angeordnet ist. ² Die Ersatzpflicht entfällt, wenn der Amtswalter die bei der Ausübung seines Amtes den Umständen nach gebotene Sorgfalt beachtet hat.

(2) ¹Wird die Amtspflicht bei einem Urteil oder einer wesensgleichen Entscheidung in einer Rechtssache verletzt, so ist für den daraus entstehenden Schaden nur dann Ersatz zu leisten, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht. ²Dies gilt nicht bei einer pflichtwidrigen Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes.

(3) Die Ersatzpflicht tritt insoweit nicht ein, als der Geschädigte es vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsbehelfs abzuwenden.

(4) Ist der Amtswalter aufgrund der §§ 827 oder 828 nicht verantwortlich, so hat der Staat dem Dritten den Schaden insoweit zu ersetzen, als die Billigkeit nach den Umständen einen Schadensausgleich erfordert."

Artikel 2

Anderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) zuletzt geändert durch wird wie folgt geändert:

Nach § 50 wird folgender § 50 a eingefügt:

§ 50 a Folgenbeseitigungsanspruch

(1) Verletzt die öffentliche Gewalt des Bundes eine Pflicht des öffentlichen Rechts, die ihr einem anderen gegenüber obliegt, und wird dadurch ein tatsächlicher Zustand zum Nachteil des anderen vorändert, so hat ihr Träger diese Folgen durch Herstellung des früheren oder, falls dieses unzweckmäßig ist, eines

gleichwertigen Zustandes zu beseitigen. Entsprechendes gilt, wenn ein durch die öffentliche Gewalt des Bundes herbeigeführter Zustand nachträglich rechtswidrig wird, diese Folgen ihr als fortwirkender Eingriff zuzurechnen und nicht schon nach anderen Rechtsvorschriften zu beseitigen sind.

(2) Die Folgenbeseitigung entfällt, soweit die Herstellung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Sie entfällt ferner, soweit der bestehende Zustand einem Verwaltungsakt oder einer anderen Entscheidung entspricht, die für den Geschädigten unanfechtbar geworden sind.

(3) Ein Folgenbeseitigungsanspruch auf Grund einer rechtskräftigen Entscheidung der rechtsprechenden Gewalt, die ein gerichtliches Verfahren mit bindender Wirkung beenden soll, entsteht nur, wenn der Erlaß der Entscheidung eine Straftat darstellt und die Entscheidung rechtskräftig aufgehoben worden ist. Satz 1 gilt entsprechend für rechtswidrige gerichtliche Maßnahmen, durch die die Grundlagen der Entscheidung gewonnen werden sollen.

(4) Haben Umstände, die der Geschädigte zu vertreten hat, den rechtswidrigen Zustand mitverursacht, so kann der Geschädigte die Folgenbeseitigung nur verlangen, wenn er sich an ihren Kosten entsprechend dem Maße seiner Mitverursachung beteiligt.

(5) Der Folgenbeseitigungsanspruch verjährt in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in welchem der Betroffene von der Beeinträchtigung durch die hoheitliche Maßnahme oder die verändernde Pflichtverletzung sowie dem zur Leistung verpflichteten Hoheitsträger Kenntnis erlangt hat oder sich in zumutbarer Weise Kenntnis hätte verschaffen können. Ohne Rücksicht auf diese Kenntnis verjährt der Anspruch in 30 Jahren seit der Maßnahme oder Pflichtverletzung. Im übrigen finden auf die Verjährung die Verjährungsvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs ent-

sprechende Anwendung. Der Erhebung der Klage im Sinne des § 209 Absatz 1 und des § 211 BGB steht der Gebrauch des Rechtsbehelfs gegen die beeinträchtigende hoheitliche Maßnahme oder die Pflichtverletzung gleich.

Artikel 3

Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Das Straßenverkehrsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9231-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch..., wird wie folgt geändert:

Nach § 20 wird folgender § 20 a eingefügt:

"§ 20 a

Haftung für Lichtzeichenanlagen

(1) Wird durch das Versagen einer Lichtzeichenanlage, die der Regelung des Straßenverkehrs auf öffentlichen Wegen oder Plätzen dient, ein Mensch getötet, der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Betreiber der Anlage verpflichtet, dem Verletzten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.

(2) Die Vorschriften der §§ 9 bis 11, 13 bis 16 sowie des § 20 finden entsprechende Anwendung."

Artikel 4

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 5

Überleitungsvorschrift

Die Vorschriften dieses Gesetzes sind nicht anzuwenden, wenn der Tatbestand, aus dem ein Anspruch hergeleitet wird, vor dem Inkrafttreten des Gesetzes entstanden ist. Insoweit bleibt das bisher geltende Recht anwendbar.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Zu Artikel 1 (§ 839 BGB):

Allgemeines:

Der Vorschlag hält am Grundsatz der mittelbaren Staatshaftung fest und knüpft eng an den bisherigen § 839 BGB an. Die Regelung der Amtshaftung bleibt damit für den Bürger klar und überschaubar. Die sich an eine grundsätzliche Neukonstruktion zwangsläufig anschließenden Entwicklungsschritte in Rechtsprechung und Lehre und die sich daraus ergebende Rechtsunsicherheit werden weitgehend vermieden. Die wesentlichen Mängel der bisherigen Regelung räumt der Vorschlag dadurch aus, daß der Geschädigte nicht mehr ein schuldhaftes Verhalten des Amtswalters darlegen und beweisen muß, sondern daß umgekehrt vom Amtswalter der Wegfall seiner Verantwortlichkeit darzutun ist. Ein entscheidender Fortschritt für den geschädigten Bürger liegt ferner darin, daß das bisherige sog. Verweisungsprivileg des Staates entfällt.

Weitergehende Regelungen sind derzeit, berücksichtigt man auch die haushaltsmäßigen Auswirkungen, jedenfalls nicht unabweisbar. Dies gilt auch für die Einführung einer Gefährdungshaftung für den Fall des Versagens technischer Einrichtungen des Staates. Auch wenn durch solche technischen Einrichtungen hoheitliche Tätigkeiten selbständig wahrgenommen werden, wird bei einem technischen Versagen in aller Regel ein Verschulden eines Amtsträgers bei der Wartung, Einrichtung, Überwachung oder bei der Organisation insgesamt vorliegen. Eine nennenswerte Schutzlücke besteht für den Bürger unter Berücksichtigung der vorgesehenen Beweislastumkehr deshalb nicht. Gegen die Einführung einer Gefährdungshaftung des Staates für seine technischen Einrichtun-

gen bestünden andererseits gravierende haftungssystematische Bedenken: Es ließe sich kaum rechtfertigen, technische Einrichtungen, die sich in privater Verantwortung befinden, von der Gefährdungshaftung auszunehmen. Eine solche Haftung müßte daher wohl für alle technischen Einrichtungen eingeführt werden. Dies würde zu einer erheblichen Haftungserweiterung führen, die weit über die Zielrichtung des Gesetzentwurfs hinausginge. Im übrigen wäre dann auch fraglich, ob bei unerlaubten Handlungen insgesamt am Verschuldensprinzip festgehalten werden könnte, weil z.B. nicht einzusehen ist, warum beim Einsatz technischer Hilfsmittel das Verschulden keine Rolle spielen, beim Einsatz von Verrichtungsgehilfen aber relevant sein soll. Soweit von bestimmten Einrichtungen eine besondere Gefahr ausgeht, wie z.B. von versagenden Lichtzeichenanlagen im Straßenverkehr, können spezifische Regelungen in dem jeweiligen Rechtsgebiet getroffen werden.

Zu dem Vorschlag im einzelnen:

Zu Absatz 1:

In Absatz 1 Satz 1 ist der bisherige Begriff des Beamten durch die Wendung "jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes" ersetzt. Damit wird entsprechend Art. 34 GG eine Beschränkung des Amtshaftungstatbestandes auf den Bereich hoheitlichen Handelns erreicht. Bei fiskalischer Tätigkeit haften Staat und Beamter nach allgemeinem Deliktsrecht.

Der Vorschlag stellt wie der geltende § 839 BGB auf die Verletzung einer Amtspflicht ab. Auf die Ausfüllung dieses Begriffs in Rechtsprechung und Lehre kann deshalb zurückgegriffen werden.

Abweichend vom geltenden § 839 bringt der Vorschlag deklaratorisch zum Ausdruck, daß anstelle des Amtswalters der Staat haftet. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß in der überwiegenden Mehrzahl aller Haftungsfälle die Einstandspflicht des Staates nach Art. 34 GG eingreift. Im Interesse der Normenklarheit soll dies auch in der Gesetzesfassung zum Ausdruck kommen.

Der Entwurf behält in Satz 2 den Sorgfaltsmaßstab des § 276 BGB bei. Zur Klarstellung ist erwähnt, daß sich die anzuwendende Sorgfalt auf das bei der Ausübung des Amtes Gebotene bezieht. Die Fassung von Satz 2 ist so gewählt, daß die Beweislast für fehlendes Verschulden den Amtswalter trifft.

Das in § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB derzeitiger Fassung vorgesehene Verweisungsprivileg wird seit der Überleitung der Verantwortlichkeit des Beamten auf den Staat (Art. 34 GG) allgemein als überholt angesehen. Der Bundesgerichtshof hat in Anerkennung dieser unbefriedigenden Rechtsschutzlage das Verweisungsprivileg bereits erheblich eingeschränkt. Bei der Neufassung soll es völlig entfallen. Der Rechtsschutz des Bürgers wird damit erheblich verbessert.

Zu Absatz 2:

Der Vorschlag behält im wesentlichen die Terminologie des geltenden § 839 Abs. 2 BGB bei. Dies dient der Kontinuität der Rechtsprechung und der Rechtssicherheit. Neu eingeführt wird lediglich der Begriff der "wesensgleichen Entscheidung in einer Rechtssache", der der bereits jetzt in der Rechtsprechung vorgenommenen weiten Auslegung des Begriffs "Urteil in einer Rechtssache" entspricht. Maßgeblich ist danach nicht die formale Natur der Entscheidung, sondern ihr materieller Inhalt. Ob Entscheidungen, für die bisher ein Urteilscharakter verneint wurde (z.B. Beschlüsse im Arrest-, einstweiligen Verfügungs-

oder Vollstreckungsverfahren), nach dem vorgeschlagenen Wortlaut nunmehr miteinzubeziehen sind, soll der Entscheidung durch die Rechtsprechung vorbehalten bleiben.

Die Alternative, daß das Rechtsprechungsprivileg im Falle der Schädigung eines Dritten, den die bindende Wirkung der Entscheidung nicht betrifft, entfallen soll, ist nicht aufzugreifen. Nach bisherigem Recht gilt das Rechtsprechungsprivileg des § 839 Abs. 2 BGB auch dann, wenn nicht die Parteien selbst, sondern Dritte (z.B. Zeugen oder Sachverständige) durch eine Pflichtverletzung des Richters betroffen sind, beispielsweise durch eine ehrverletzende Erwähnung in den Urteilsgründen. Hieran ist festzuhalten. Der Ausschluß des Rechtsprechungsprivilegs in diesen Fällen würde die Staatshaftung im Bereich der Rechtsprechung gegenüber dem geltenden Recht in unübersehbarer Weise ausdehnen. Dadurch würde auch die Unabhängigkeit des Gerichts beeinträchtigt.

Zu Absatz 3:

Die Neufassung stellt entsprechend der bisherigen Spruchpraxis klar, daß der Geschädigte gehalten ist, den Schaden nicht nur durch Rechtsmittel im rechtstechnischen Sinne abzuwenden, sondern durch Rechtsbehelfe aller Art.

Zu Absatz 4:

Die Gleichstellung der Amtshaftung mit der zivilrechtlichen Deliktshaftung erfordert eine entsprechende Anwendung der §§ 827 und 828 BGB, wie sie auch bisher im Rahmen des § 839 BGB vorgenommen wird. Mit der vorgeschlagenen Neufassung soll dies ausdrücklich klargestellt werden, damit eine unbillige Rechtlosigkeit des Geschädigten in diesen Fällen eindeutig ausgeschlossen ist.

§ 839 Abs. 4 BGB enthält eine originäre Staatshaftung. Der Bundesgesetzgeber hat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Staatshaftungsgesetz keine Kompetenz zur umfassenden Regelung des Gesamtkomplexes "Staatshaftungsrecht". Er kann aber einen eng umgrenzten Teilaspekt, wie die Haftung des Staates für einen nicht verantwortlichen Beamten, aufgrund einer Annexkompetenz zur Kompetenz aus Art. 74 Nr. 1 GG zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts regeln.

Zu Art. 2 (§ 50 a VwVfG Folgenbeseitigungsanspruch)

Die Regelung des Folgenbeseitigungsanspruchs lehnt sich an die Fassung des § 3 Staatshaftungsgesetz an. Diese Regelung war bereits in dem Regierungsentwurf enthalten und ist im Gesetzgebungsverfahren weitgehend unangefochten geblieben. Bedenken sind nur erhoben worden, soweit es an einer Beschränkung auf die vollziehende Gewalt fehlte und dadurch auch die Rechtsprechung erfaßt wurde (BR-Drs. 215/78 - Beschluß - S. 11). Diesen Bedenken ist durch die Fassung des § 50 a Abs. 3 dieses Entwurfs Rechnung getragen worden.

Die Verjährung des Folgenbeseitigungsanspruchs ist der Regelung der Verjährung des Amtshaftungsanspruchs angepaßt. Die vorgeschlagene Regelung, die für den Beginn der Verjährung an die Kenntnis und in gewissem Umfang auch an das Kennenmüssen von Tatsachen anknüpft, entspricht der des § 852 BGB, berücksichtigt aber die zu dieser Vorschrift ergangene neuere Rechtsprechung. Diese stellt den Zeitpunkt der Kenntniserlangung dem Zeitpunkt gleich, in dem der Betroffene die Kenntnis in zumutbarer Weise hätte erlangen können (vgl. Kreft in BGB-RGR-Kommentar, 12. Aufl., § 852 Rdnr. 25).

Zu Art. 3 (§ 20 a StVG Haftung für Lichtzeichenanlagen)

Die Ergänzung des Straßenverkehrsgesetzes ist erforderlich, um die bisherige allseits als unbefriedigend empfundene Lücke der staatlichen Haftung für Unfälle zu beseitigen, die nachweislich durch das unverschuldete Versagen von Ampelanlagen verursacht werden. Der Umfang der Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte durch diese Verbesserung des Rechtsschutzes der Bürger ist von der Bundesregierung bei Entwurf des Staatshaftungsgesetzes auf insgesamt 0,2 Mio. DM geschätzt worden, hält sich also auch bei Berücksichtigung der erforderlichen Fortschreibung für die einzelnen Länder, Kreise und Gemeinden in sehr engen Grenzen.

Zu Art. 5 (Überleitungsvorschrift)

Aufgrund der Entwicklung der Rechtsprechung ist zwar davon auszugehen, daß Teile der Neuregelung im praktischen Ergebnis bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes verwirklicht werden können. Die Vorschrift erscheint aber zur rechtlichen Klarstellung erforderlich.