

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

A. Zielsetzung

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Reform des Staatshaftungsrechts müssen geschaffen werden. Die Staatshaftung soll als wesentliche rechtsstaatliche Institution verfassungsrechtlich abgesichert werden. Ferner ist verfassungsrechtlich die Zusammenfassung des gerichtlichen Rechtsschutzes bei den für die Rechtmäßigkeitskontrolle öffentlicher Gewalt zuständigen Gerichtszweigen zu ermöglichen.

B. Lösung

Die Haftung des Staates für pflichtwidrige Ausübung vollziehender und rechtsprechender Gewalt wird als Verfassungsinstitut gewährleistet. Die grundgesetzliche Zuweisung von Rechtsstreiten aus Amtspflichtverletzung und enteignungsgleichem Eingriff in den ordentlichen Rechtsweg wird in eine allgemeine Rechtsweggarantie umgewandelt, um den Rechtsschutz gegen rechtswidrige öffentliche Gewalt bei den Gerichtsbarkeiten zusammenfassen zu können, denen die Rechtmäßigkeitskontrolle auch im übrigen anvertraut ist.

Die nähere Ausgestaltung der Staatshaftung wird dem Bundesgesetzgeber übertragen. Er kann auch die Haftung für Tumultschäden oder andere schwere Störungen der öffentlichen Sicherheit bundeseinheitlich regeln.

Die Länder können ihre Staatshaftungsausgaben insoweit vom Bund erstattet verlangen, als diese durch rechtswidriges Verhalten des Bundes verursacht worden sind.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) — 100 00 — Gr 57/78

Bonn, den 5. September 1978

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Die Vorlage ist von dem Bundesminister der Justiz und dem Bundesminister des Innern gemeinsam erstellt worden.

Der Bundesrat hat in seiner 461. Sitzung am 7. Juli 1978 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Gegenäußerung (Anlage 3) dargelegt.

Schmidt

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wird wie folgt geändert:

1. Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 erhält folgende Fassung:
„Im Streitfalle steht der Rechtsweg offen.“

2. Artikel 34 erhält folgende Fassung:

„Artikel 34

(1) Die Haftung der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt für die Verletzung von Pflichten des öffentlichen Rechts, die ihnen anderen gegenüber obliegen, wird gewährleistet. Bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Pflichtverletzung bleibt der Rückgriff vorbehalten. Im Streitfalle steht der Rechtsweg offen.

(2) Das Nähere über Inhalt und Umfang der Haftung regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

3. Nach Artikel 74 Nr. 1 wird folgende Nummer 1 a eingefügt:

„1 a. die Haftung des Staates für Schäden aus Tumulten oder anderen schweren Störungen der öffentlichen Sicherheit.“

4. Dem Artikel 104 a wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Soweit die Länder Dritten für eine Pflichtverletzung nach Artikel 34 haften, die auf einem rechtswidrigen Verhalten des Bundes beruht, können sie gegen den Bund Rückgriff nehmen. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1982 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Staatshaftung und Verfassung

Die Verantwortung des Staates für fehlerhaft ausgeübte Staatsgewalt findet erstmals ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck in Artikel 131 der Weimarer Reichsverfassung. Mit dieser Norm hat das Institut der Staatshaftung verfassungsrechtlich seine noch heute maßgebliche Ausprägung erhalten.

Ausgangspunkt der Entwicklung war zunächst die rein privatrechtliche Beamtenhaftung des 19. Jahrhunderts. Nach der in dieser Zeit herrschenden Mandatstheorie wurde das Beamtenverhältnis als ein privatrechtliches Vertragsverhältnis angesehen und die Amtspflichtverletzungen des Beamten allein dem sein Mandat überschreitenden Amtsträger zur Last gelegt, der gegen den Willen des Staates tätig wurde und daher seinen Dienstherrn insoweit nicht vertreten konnte. Diese Auffassung lag schon dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 zugrunde, bildete aber auch noch die Rechtfertigung für § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs von 1896, obwohl das Beamtenverhältnis zu dieser Zeit bereits als Rechtsverhältnis des öffentlichen Rechts entwickelt worden war. § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, der die Eigenverantwortlichkeit des Beamten reichseinheitlich als Sondertatbestand des Rechts der unerlaubten Handlungen privatrechtlich regelte, unterscheidet nicht zwischen privatrechtlichen und hoheitlichen Amtspflichtverletzungen und macht in beiden Tätigkeitsbereichen allein den Beamten persönlich haftbar. Eine Haftung des Staates kennt das Bürgerliche Gesetzbuch nur bei fiskalischem Handeln des Beamten dann, wenn der Beamte verfassungsmäßig berufener Vertreter im Sinne der §§ 89, 31 BGB ist.

Unter dem Eindruck der immer stärker werdenden Forderung nach einer Haftung des Staates im hoheitlichen Bereich gestattete der Reichsgesetzgeber in Artikel 77 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch den Ländern, eine Haftung auch des Staates selbst einzuführen. Einige Länder machten davon Gebrauch und ließen anstelle des Beamten den Staat haften, sahen also eine mittelbare Haftung des Staates vor. Andere Länder ließen lediglich eine subsidiäre Haftung des Staates neben der Beamtenhaftung zu. Eine dritte Ländergruppe hielt weiterhin die bloße persönliche Beamtenhaftung für ausreichend. 1897 wurde reichsgesetzlich zunächst die Übernahme der persönlichen Haftung der Grundbuchbeamten für Fehler bei der Verwaltung der Grundbücher durch den Staat angeordnet. Im Jahre 1910 begründete das Reichsbeamtenhaftungsgesetz dann die mittelbare Staatshaftung für Amtspflichtverletzungen der Reichsbeamten.

Artikel 131 der Weimarer Reichsverfassung schloß diese Entwicklung der Staatshaftung inhaltlich durch Bestätigung der einfachgesetzlichen Regelung des Reichsbeamtenhaftungsgesetzes ab, verlieh dem Reichsinstitut selbst Verfassungsrang und beseitigte das bestehende Haftungsgefälle in Reich und Ländern durch Vereinheitlichung der Staatshaftungsvoraussetzungen über den Amtshaftungstatbestand des § 839 BGB und die unmittelbar geltende Überleitung der persönlichen Haftung des Beamten auf den Staat unter Beseitigung aller landesgesetzlichen Einschränkungen.

Artikel 34 der Grundgesetzes hat die bestehende staatshaftungsrechtliche Verfassungslage mit geringfügigen Änderungen übernommen. Die Überleitung der Haftung auf den Staat wird auf alle Personen ausgedehnt, die in Ausübung eines öffentlichen Amtes Pflichtverletzungen begehen. Das Rückgriffsrecht des Staates gegen den fehlsam handelnden Beamten wird auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt. Eine Ermächtigung zur Ausführungsgesetzgebung ist nicht mehr vorgesehen. Artikel 34 des Grundgesetzes berücksichtigt damit im wesentlichen die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Auslegung des Artikels 131 der Weimarer Reichsverfassung. Das Grundgesetz vollzieht aber noch nicht den Schritt von der mittelbaren zur unmittelbaren Staatshaftung, sondern beläßt es bei der Übernahme der persönlichen Haftung des Beamten durch den Staat. Die strukturellen Schwächen der mittelbaren Staatshaftung bleiben erhalten: Die Haftung für fehlerhaft ausgeübte Staatsgewalt bedeutet nicht das Entstehenmüssen im Sinne einer Eigenverantwortung des Staates, sondern nur Übernahme der zivilrechtlichen persönlichen Haftung des Amtswalters im Sinne übernommener Fremdhafung. Rechtswidrige unmittelbare Eingriffe von hoher Hand in existenzielle Rechtsgüter der Bürger, wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum, die im Rahmen der von der Rechtsprechung entwickelten Haftungsinstitute der Aufopferung und des enteignungsgleichen Eingriffs unabhängig von der zivilrechtlichen Haftung des Beamten die Staatshaftung auslösen, können in die Struktur des Artikels 34 des Grundgesetzes nicht eingeordnet werden. Entsprechendes gilt für den Folgenbeseitigungsanspruch.

Artikel 34 des Grundgesetzes garantiert als Zuweisungsnorm lediglich einen Bestand von einfachgesetzlichen haftungsausfüllenden Normen, ohne deren Regelungsgehalt im einzelnen zu bestimmen. Die bedeutsamste Ausfüllungsnorm bleibt § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, der Voraussetzung, Art und Umfang der Haftung für Amtspflichtverletzungen festlegt. Diese zivilrechtliche Zuordnung des Haftungstatbestandes prägt die geltende Staatshaftung in eigenartiger Weise: Die vorwerfbare Amtsführung bleibt als persönliches deliktisches Verschulden Grundvoraussetzung auch der Haftung des Staates.

Das zum persönlichen Schutze des Amtswalters gewährte Privileg, bei fahrlässigen Amtspflichtverletzungen nur subsidiär, also erst nach anderen Ersatzverpflichteten zu haften, bleibt auch Staatsprivileg. Der Schadensausgleich im Wege hoheitlicher Maßnahmen (Naturalrestitution) anstelle von Geldersatz ist nach wie vor verwehrt, weil der amtspflichtwidrig handelnde Beamte außerhalb seiner Amtsbefugnisse tätig geworden und damit als Privatperson zur hoheitlichen Restitution außerstande ist. Artikel 34 des Grundgesetzes übernimmt ferner die verfassungsrechtliche Zuweisung von Staatshaftungsklagen in den ordentlichen Rechtsweg mit der Folge, daß die Überprüfung der Rechtmäßigkeit ausgeübter öffentlicher Gewalt und die Wiedergutmachung schädigender Folgen rechtswidriger öffentlicher Gewalt hinsichtlich ein und desselben Lebenssachverhalts nicht in einem Rechtsweg und durch ein und dasselbe Gericht vorgenommen werden können; die Aufhebung der rechtswidrigen Akte öffentlicher Gewalt selbst bleibt grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorbehalten.

2. Staatshaftung als verfassungsrechtliche Institutsgarantie

Die Ausübung aller Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die Ausübung der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt darüber hinaus ausdrücklich an Gesetz und Recht gebunden (Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes). Das in dieser Bindung zum Ausdruck kommende Rechtsstaatsprinzip findet in der Rechtsschutzgarantie des Artikels 19 Abs. 4 des Grundgesetzes eine spezifische Ausprägung: Die gerichtliche Kontrolle der ausgeübten vollziehenden Gewalt auf ihre Rechtmäßigkeit hin wird verfassungsrechtlich gewährleistet. In Weiterentwicklung dieses verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes soll jetzt auch die unmittelbare Staatshaftung als Verfassungsinstitut gewährleistet werden. Verursacht rechtswidriges Verhalten der vollziehenden Gewalt einen Schaden, der durch Wiederherstellung des verfassungsmäßigen, gesetzmäßigen oder rechtmäßigen Zustandes nicht zu beseitigen ist, so legt das Rechtsstaatsprinzip die möglichst enge Annäherung an den rechtmäßigen Zustand im Wege der Wiedergutmachung nahe. Ihre inhaltliche Rechtfertigung findet die Staatshaftung in dem Bedürfnis nach Heilung des in der verletzten Rechtsstaatlichkeit liegenden Unrechts.

Das Verfassungsinstitut entfaltet seine Wirkung nur soweit, als deutsche Staatsgewalt im Sinne des Grundgesetzes ausgeübt wird. Die Garantie schließt daher Hoheitsakte ausländischer Staaten oder zwischenstaatlicher Einrichtungen im Sinne des Artikels 24 des Grundgesetzes nicht ein. Die Eigenverantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaften für Rechtsakte ihrer Organe bleibt unberührt und richtet sich ausschließlich nach den Haftungsnormen des Gemeinschaftsrechts.

Die Institutsgarantie sichert nicht nur dem geschädigten Bürger, ohne ihm allerdings einen unmittelbaren Anspruch zu geben (vgl. dazu die Begründung

zu Artikel 34 Abs. 1), die Haftung des Rechtsträgers selbst für die schädigenden Folgen der rechtswidrigen hoheitlichen Maßnahmen, sondern garantiert auch darüber hinaus die Staatshaftung in ihrem Kernbereich, den der Gesetzgeber bei der einfachrechtlichen Ausgestaltung der Haftung weder einschränken noch zu Lasten des Bürgers modifizieren kann. Dem Bundesgesetzgeber sind daher für die vorbehaltene Staatshaftungsregelung folgende Grundsätze vorgegeben:

Wesenszug der vorgeschlagenen Institutsgarantie ist die unmittelbare Eigenhaftung des Rechtsträgers der pflichtwidrig ausgeübten vollziehenden Gewalt oder Rechtsprechung. Der Staat als Inhaber der ausgeübten Gewalt ist auch Träger der Wiedergutmachungspflicht. Seine Haftung hängt nicht mehr von der Haftung des Amtsverwalters ab. Die Staatshaftung künfft vielmehr unmittelbar an die Verletzung einer öffentlich-rechtlichen Pflicht als Haftungsvoraussetzung an. Die Wiedergutmachung des in pflichtwidriger Ausübung vollziehender Gewalt oder Rechtsprechung verursachten Schadens wird letztlich durch Entstehen des Rechtsträgers selbst garantiert.

Grundgedanke des Verfassungsinstituts ist weiter, daß der Staat für die schädigenden Folgen pflichtwidrigen hoheitlichen Verhaltens in allen Lebensbereichen hoheitlicher Betätigung eintritt. Unvereinbar mit dieser Grundvorstellung wäre es, hoheitliche Tätigkeitsgebiete im ganzen aus politischen oder fiskalischen Gründen aus der Staatshaftung auszunehmen, wie z. B. bestimmte Bereiche der Außenpolitik, das Finanzwesen, das Postwesen oder das Polizeiwesen.

Schließlich ist Haftungsgrund die Rechtswidrigkeit des Verhaltens der vollziehenden oder rechtsprechenden Gewalt, die in der Verletzung von Pflichten des öffentlichen Rechts mit bürgerschützender Funktion besteht. Das Verfassungsinstitut findet seine innere Rechtfertigung allein in der Sicherung des rechtsstaatlich gebotenen Individualrechtsschutzes. Auch der primäre Rechtsschutz durch die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle der öffentlichen Gewalt aus Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes wird nur bei Verletzung individueller Rechte gewährleistet. Ein Populärrechtsschutz ist weder gewollt noch erforderlich. Der sekundäre Rechtsschutz durch die Staatshaftung aus Artikel 34 des Grundgesetzes kann nicht weiter gehen als der primäre, darf aber auch nicht hinter ihm zurückbleiben. Die Rechtswidrigkeit im staatshaftungsrelevanten Sinne wird daher auf die objektive Pflichtwidrigkeit im Sinne einer Verletzung öffentlich-rechtlicher Schutzpflichten gegenüber dem einzelnen beschränkt. Die rechtsstaatsgemäße Ausgestaltung der Staatshaftung mit dem Ziel der Beseitigung der Folgen pflichtwidriger Staatsgewalt wird am besten dadurch erreicht, daß im Verhältnis vom Staat zum Bürger der Haftungsanspruch nicht schon in seinen Voraussetzungen von einem subjektiv vorwerfbaren Verhalten bei der Ausübung der Staatsgewalt abhängt. Subjektive Zurechenbarkeitselemente können jedoch weiterhin, insbesondere zum Zwecke der Haftungsabwehr durch den Staat, berücksichtigt werden. Das wird durch die Haftungsgarantie nicht aus-

geschlossen. Bei der Ausführungsgesetzgebung müssen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit gewahrt bleiben.

Die gesetzgebende Gewalt wird nicht in die Institutsgarantie mit einbezogen. Die Gewährleistung der Staatshaftung auch für diese Staatsgewalt könnte die Funktion der Legislative im Grundgesetzgefüge wegen der Gefahr einer faktischen Beschränkung des parlamentarischen Gesetzgebers in Bund und Ländern beeinträchtigen. Rechtsverordnungen und Satzungen unterliegen dagegen als Akte der vollziehenden Gewalt im Sinne des Artikels 20 Abs. 3 des Grundgesetzes der Haftungsgarantie wie alle übrigen Exekutivakte, auch wenn ihre Rechtswidrigkeit ausschließlich auf verfassungswidrigen Gesetzen beruht.

3. Staatshaftung und Rechtsweg

Der gerichtliche Rechtsschutz gegen schädigendes pflichtwidriges Verhalten vollziehender oder rechtssprechender Gewalt ist bislang durch die verfassungsrechtliche Zuweisung von Rechtsstreitigkeiten über Amtshaftungsansprüche, Ansprüche aus enteignungsgleichem und aufopferungsgleichem Eingriff in den ordentlichen Rechtsweg gekennzeichnet. Dagegen liegt die Rechtmäßigkeitskontrolle der Hoheitsakte selbst grundsätzlich bei den Gerichten der allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit, wenn der Bürger sich gegen eine Rechtsverletzung von hoher Hand wehrt und die Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes verlangt (Verwaltungsgerichte, Finanzgerichte, Sozialgerichte). Diese Aufspaltung der Rechtswege ist nicht länger vertretbar. Ist durch rechtswidriges hoheitliches Verhalten die Lage des Bürgers in faktischer, rechtlicher oder vermögenswerter Hinsicht nachteilig verändert worden, können wegen der verfassungsrechtlichen Zuweisungen die staatshaftungsrechtlichen Streitigkeiten nicht in dem Gerichtszweig entschieden werden, in dem regelmäßig die Rechtmäßigkeit öffentlicher Gewalt geprüft wird, nämlich in der allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Bürger muß vielmehr einen zweiten Prozeß vor den ordentlichen Gerichten führen, wenn er den ihm zustehenden Rechtsschutz in allen Stufen ausschöpfen will, mit allen daraus erwachsenen Nachteilen für den Bürger und die Allgemeinheit: Unzumutbare Verzögerung des gerichtlichen Rechtsschutzes, Doppelbelastung der Gerichtsbarkeiten, Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung, ungleiche Prozeßstellung des Bürgers, Ausschluß des Übergangs von einer Wiedergutmachungsart in die andere (Schadensersatz, Folgenbeseitigung), uneinheitliche Beurteilung einheitlicher Lebenssachverhalte. Diese Verfassungsrechtslage ist allein historisch zu erklären. Die in der Rechtswirklichkeit seit langem erreichte Lückenlosigkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes in Verbindung mit der Gleichwertigkeit der Gerichtsbarkeiten des Artikels 95 des Grundgesetzes macht sie vollends entbehrlich. Die Vereinheitlichung der Rechtswege entspricht auch einer Empfehlung der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission Verfassungsreform (vgl. Schlußbericht Teil II, Kapitel 15).

B. Besonderer Teil

Zu den Verfassungsänderungen im einzelnen ist auszuführen:

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 GG)

Die Reform des materiellen Staatshaftungsrechts vereinigt das Rechtsinstitut der Amtshaftung mit den richterrechtlich ausgebildeten Rechtsinstituten des enteignungsgleichen Eingriffs, des aufopferungsgleichen Eingriffs und der Folgenbeseitigung zur umfassenden Haftung des Staates für pflichtwidrige Ausübung vollziehender oder rechtssprechender Gewalt. Die materiell-rechtliche Neuordnung und Rechtsvereinheitlichung zwingen zur Neugestaltung des Rechtsschutzes bei der gerichtlichen Durchsetzung der Staatshaftungsansprüche und ermöglichen den einheitlichen Rechtsschutz. Die Beurteilung der Rechtmäßigkeit staatlicher Maßnahmen aus ein und demselben Sachverhalt findet nach geltendem Recht in verschiedenen Rechtswegen statt. Der einzuschlagende Rechtsweg hängt davon ab, ob nur die rechtswidrige Maßnahme selbst angegriffen wird oder ob die schädigenden Folgen dieser Maßnahmen behoben werden sollen. In Zukunft wird das Gericht, das die rechtswidrige Maßnahme aufhebt (Anfechtungsklage), die Verpflichtung zur Vornahme eines zu Unrecht unterlassenen Hoheitsaktes ausspricht oder zu einer Leistung verurteilt (Verpflichtungs- oder Leistungsklage), auch über die aus diesem pflichtwidrigen Verhalten erwachsenen Staatshaftungsansprüche entscheiden können. Diese Konzentration des gerichtlichen Rechtsschutzes bewirkt eine einheitliche rechtliche Beurteilung einheitlicher Lebenssachverhalte, einen schnelleren und rationelleren Rechtsschutz, ein vermindertes Prozeßrisiko und die Gleichbehandlung des Bürgers im gerichtlichen Verfahren, eine größere Flexibilität in der Wahl der Widergutmachungsarten und letztlich eine Entlastung der Gerichtsbarkeiten. Dieses Ziel bliebe hinsichtlich der Rechtsstreitigkeiten über Ansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff unerreichbar, wenn die jetzige verfassungsrechtliche Zuweisung der Rechtsstreitigkeiten über diese Ansprüche in den ordentlichen Rechtsweg nach Artikel 14 Abs. 3 Satz 4 des Grundgesetzes bestehen bliebe.

Die Rechtsweggarantie soll aufrechterhalten bleiben, da sie wesentlicher Bestandteil der Eigentumsgarantie im Sinne der Artikel 14 und 15 des Grundgesetzes ist. Sie stellt klar, daß gerichtlicher Rechtsschutz nicht nur hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Enteignungsakte selbst, sondern auch für Streitigkeiten über die Höhe der zu leistenden Entschädigungen gewährleistet werden soll.

Zu Nummer 2 (Artikel 34 GG)

a) Zu Artikel 34 Abs. 1 GG

Die Haftungsgarantie für vollziehende und rechtssprechende Gewalt bezieht sich auf ein Fehlge-

hen dieser beiden Staatsgewalten bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die ihnen anderen gegenüber obliegen. Eine Gewährleistung der Staatshaftung für die schädigenden Folgen jedweden rechtswidrigen Verhaltens ist weder gewollt noch gerechtfertigt. Die Garantie dient dem Rechtsschutz des einzelnen. Dieser Rechtsschutz wird auf die Verletzung bürgerschützender öffentlich-rechtlicher Pflichten beschränkt. Damit werden in einem wesentlichen Bereich die Voraussetzungen des primären Rechtsschutzes und des sekundären Rechtsschutzes einander angeglichen. Der Rechtsverletzung im Sinne des Artikels 19 Abs. 4 des Grundgesetzes entspricht die Pflichtverletzung im Sinne des Artikels 34 des Grundgesetzes. Denn in seinen Rechten ist jemand verletzt, wenn gegen öffentlich-rechtliche Pflichten verstoßen wird, die seinem Schutz zu dienen bestimmt sind. Wann eine solche öffentlich-rechtliche Pflicht vorliegt, bestimmt sich nach dem Recht, das die vollziehende Gewalt oder die Rechtsprechung bei ihren jeweiligen Hoheitsmaßnahmen zu beachten hat.

Die Staatshaftungsinstitute des enteignungsgleichen und aufopferungsgleichen Eingriffs und der Folgenbeseitigung sind von der Rechtsprechung auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen außerhalb des Geltungsbereichs von Artikel 34 des Grundgesetzes entwickelt worden. Durch diese Institute sind einige grobe Mängel des Staatshaftungsrechtsschutzes ausgeglichen worden. Mit Einführung der unmittelbaren und primären Staatshaftung können die Institute nunmehr in das Staatshaftungssystem einbezogen werden; knüpfen sie doch alle an Verstöße der Staatsgewalt gegen bürgerschützende öffentlich-rechtliche Pflichten an.

Die Anbindung der Staatshaftung an die Verletzung bürgerschützender öffentlich-rechtlicher Pflichten grenzt sie gleichzeitig von der Enteignungsentschädigung ab. Staatshaftung bedeutet nicht auch Entstehenmüssen des Staates für rechtmäßige Maßnahmen mit schädigenden Auswirkungen.

Als Garant der Haftung ist grundsätzlich derjenige Rechtsträger in Anspruch zu nehmen, dessen vollziehende oder rechtsprechende Gewalt pflichtwidrig ausgeübt worden ist. Dieser Grundsatz gilt auch, wenn die vollziehende Gewalt nicht durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts, sondern durch eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts ausgeübt wird (Beliehene). Jedoch wird die Haftung dieses Trägers im Gegensatz zum geltenden Artikel 34 des Grundgesetzes nicht schon verfassungsrechtlich zwingend vorgeschrieben.

Die Staatshaftungsgarantie gilt für pflichtwidriges Handeln und Unterlassen in gleicher Weise. Das folgt aus dem Begriff der Pflichtverletzung, der beide Handlungsformen umfaßt.

Ein verfassungsunmittelbarer Staatshaftungsanspruch des Bürgers wird durch die grundgesetzliche Gewährleistung der Haftung nicht begrün-

det. Das Verfassungsinstitut bindet nur den Gesetzgeber bei der einfachrechtlichen Ausgestaltung der Staatshaftung im Rahmen des Absatzes 2. Aus diesem Grunde wird Artikel 34 des Grundgesetzes nicht in den Katalog des Artikels 93 Abs. 1 Nr. 4 a des Grundgesetzes aufgenommen.

Der geltende Artikel 34 Satz 2 des Grundgesetzes beschränkt die Rückgriffshaftung des Dienstherrn gegen den fehlsam handelnden Amtsträger im Bereich der Hoheitsverwaltung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Das Grundgesetz bestätigt damit die entsprechende Entwicklung im öffentlichen Dienstrecht und beseitigt gleichzeitig mit Verfassungskraft abweichende Regelungen im Landesdienstrecht, soweit sie noch in Übereinstimmung mit Artikel 131 der Weimarer Reichsverfassung den Rückgriff bereits bei einfacher Fahrlässigkeit zuließen. Diese ausdrückliche verfassungsrechtliche Beschränkung des Rückgriffsrechts wird beibehalten.

Die bisher in Artikel 34 Satz 3 des Grundgesetzes enthaltene Rechtswegzuweisung für Rechtsstreitigkeiten über den Schadensersatzanspruch oder den Rückgriffsanspruch in den ordentlichen Rechtsweg wird aufgegeben. Damit wird die Zusammenfassung des gerichtlichen Rechtsschutzes in Staatshaftungssachen verfassungsrechtlich ermöglicht. Die Regelung wird als allgemeine Rechtsweggarantie unter Streichung der Zuweisung in den ordentlichen Rechtsweg aufrechterhalten. Dadurch wird sichergestellt, daß auch in Zukunft für Streitigkeiten über die Haftung aus pflichtwidriger Ausübung vollziehender oder rechtsprechender Gewalt der Weg zu den Gerichten offenstehen muß. Aus Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes konnte diese Rechtsschutzgarantie bisher nicht entnommen werden. Für fehlerhafte Akte der Rechtsprechung kann sie auch weiterhin nicht aus dieser Verfassungsnorm hergeleitet werden.

b) Zu Artikel 34 Abs. 2 GG

Die grundgesetzliche Garantie der Staatshaftung als Verfassungsinstitut und ihre innere Begründung im Rechtsstaatsprinzip verlangen dem Wesen nach einen einheitlichen Rechtsschutzstandard in der Bundesrepublik Deutschland. Die Staatshaftung ist notwendiger Bestandteil der bundesstaatlichen Gesamtordnung und wesensmäßig länderübergreifendes Rechtsinstitut. Eine unterschiedliche Haftungslage je nach Haftungsträgerschaft oder nach Sachkompetenzbereichen in Bund, Ländern und Gemeinden wäre mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht mehr zu vereinbaren und im Hinblick auf die vielfältigen Verzahnungen der Staatsgewalten unerträglich.

Die Haftung für Verstöße gegen bürgerschützende Pflichten ist ohne Rücksicht darauf zu gewährleisten, ob Stellen des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder sonstiger Rechtsträger vollziehender oder rechtsprechender Gewalt den Schaden verursacht haben. Ein Haftungsgefälle innerhalb des Bundesgebietes muß vermieden werden. Bisher konnten trotz Inanspruchnahme

der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit durch den Bund Haftungsunterschiede in Bund, Ländern und Gemeinden in der Rechtswirklichkeit nicht völlig verhindert werden. Eine bloß konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Staatshaftungssachen würde in höherem Maße die Gefahr in sich bergen, daß Länder, Gemeinden und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts für ihre Verwaltung die einheitlich gewährleistete Haftung nach den Maßstäben des Staatshaftungsgesetzes des Bundes unter Inanspruchnahme einer speziellen Sachkompetenz oder einer Annexkompetenz zu solchen Sachkompetenzen abweichend regeln. Diese unerwünschte Rechtszersplitterung der Staatshaftung wird durch Erteilung eines ausdrücklichen Gesetzgebungsauftrags an den Bundesgesetzgeber vermieden. Die Belange der Länder sind durch die Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes gewahrt. Davon unberührt können sie im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen Art und Umfang der öffentlich-rechtlichen Pflichten festlegen, deren Verletzung Staatshaftungsfolgen nach sich ziehen kann. Ebenso unberührt bleibt ihre Zuständigkeit, im Rahmen ihrer Sachkompetenz Entschädigungsregelungen zum Ausgleich solcher immateriellen oder materiellen Nachteile zu treffen, die durch rechtmäßige hoheitliche Maßnahmen verursacht werden.

Bei der einfachgesetzlichen Ausformung der Staatshaftung muß dem Bundesgesetzgeber ein Spielraum erhalten bleiben.

Dies gilt zunächst für den Inhalt der durch Absatz 1 gewährleisteten Staatshaftung. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung darf der Gesetzgeber die Institutsgarantie in ihrem Kernbereich nicht antasten. Modifikationen dürfen nicht dazu führen, daß in einem in sich geschlossenen staatlichen Handlungsbereich die Haftung der vollziehenden oder rechtsprechenden Gewalt in einem Umfang zurückgedrängt wird, der den Rechtsschutz des Bürgers unverhältnismäßig oder gar unzumutbar einengt. Nur in besonders gelagerten Fällen, wie bei der historisch gewachsenen freiberuflichen Amtstätigkeit der Notare, kann von der unmittelbaren Haftung des Staates selbst abgesehen werden und etwa eine ausschließlich persönliche Haftung des Amtswalters in Betracht kommen, wenn der Rechtsschutz des Bürgers durch ergänzende Regelungen sichergestellt ist. Ferner erlaubt der Regelungsvorbehalt die sachgerechte Auswahl der Wiedergutmachungsarten in Form der Naturalrestitution oder des Geldersatzes. Auch bleibt dem einfachen Gesetzgeber die Entscheidungsfreiheit für die Abgrenzung der Staatshaftung zur sonstigen Haftung des öffentlichen Rechts und des Privatrechts eingeräumt. Öffentliche Aufgaben können innerhalb eines einheitlichen staatlichen Betätigungsfeldes sowohl in den Formen und mit den Mitteln der öffentlichen Gewalt als auch nach den Regeln und Verhaltensweisen des Privatrechtsverkehrs erfüllt werden, ohne daß eine klare Abgrenzung beider Handlungsbereiche nach der Rechtsnatur der zu erfüllenden Pflichten als öffentlich-rechtliche

oder privatrechtliche Pflichten möglich ist. In diesen Gemengelagen hat der Gesetzgeber zu entscheiden, ob die Staatshaftung oder die Privatrechtshaftung eingreifen soll.

Der zweite wichtige Regelungsbereich ist die Bestimmung des Umfangs der Haftung durch den einfachen Gesetzgeber. Das gilt sowohl für den Umfang der Naturalrestitution als auch für den Umfang des Schadensausgleichs in Geld. Kriterien für eine sachgerechte Abstufung können insbesondere die Bedeutung des verletzten Rechtsguts, die Schwere der Pflichtverletzung oder die Eigenheiten der jeweiligen hoheitlichen Tätigkeitsbereiche sein. Mit der Verfassungsgarantie vereinbar ist weiter, die Voraussetzungen festzulegen, unter denen je nach den Besonderheiten der jeweiligen staatlichen Tätigkeiten und der für sie typischen Schadensgeneigntheit die Haftung des Staates eingeschränkt wird. Eine gerechte Risikoverteilung zwischen Bürger und Staat kann sich völlig unabhängig von den finanziellen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden vorgenommen werden. Auch muß die mittelbare Wirkung der Staatshaftung auf die Funktionsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit der einzelnen Verwaltungszweige in Betracht gezogen werden können. Die Verfassung selbst kann die Maßstäbe in ihren Einzelheiten für eine gerechte Auflösung des insoweit bestehenden Spannungsverhältnisses zwischen Staats- und Bürgerinteressen nicht festlegen. Das gilt insbesondere für die Kriterien der Zurechenbarkeit von Pflichtverletzungen. Mit Rücksicht auf den erreichten Rechtsschutzstandard des geltenden Staatshaftungsrechts, vor allem bei den Haftungsinstituten des enteignungsgleichen und aufopferungsgleichen Eingriffs und bei der Folgenbeseitigung, aber auch in der Amtshaftung, soweit die Rechtsprechung hier durch Objektivierung und Verschärfung der Sorgfaltspflicht oder durch Beweiserleichterungen einen arteigenen Zurechenbarkeitsmaßstab entwickelt hat, legt die Gewährleistungsgarantie es jedoch nahe, für die Staatshaftung außer der Verletzung einer öffentlich-rechtlichen Pflicht nicht zusätzlich in den Anspruchsvoraussetzungen noch einen subjektiven Sorgfaltsverstoß zu verlangen. Andererseits sollen subjektive Zurechenbarkeitskriterien insoweit aber auch nicht ausgeschlossen werden, wenn eine gerechte Abwägung der beiderseitigen Belange sie rechtfertigen und angemessen erscheinen lassen.

Weiter steht dem Gesetzgeber im Rahmen der Gewährleistung eine Haftungsabwehrregelung zugunsten des Staates offen, wenn bei Abwägung der Rechtsschutzinteressen des Bürgers und der Staatsinteressen die Pflichtverletzung dem Staat deswegen nicht mehr zugerechnet werden kann, weil ihm verständigerweise aus seinem Verhalten bei der pflichtwidrigen Ausübung von Hoheitsgewalt kein Vorwurf zu machen ist. Der Maßstab der Vorwerfbarkeit ist am Rechtsstaatsprinzip zu orientieren. Dabei können Art und Umstände der Pflichtverletzung, die Verhältnisse

im Organisationsbereich des Staates, Sorgfaltsanforderungen und ähnliche Kriterien berücksichtigt werden.

Zu Nummer 3 (Artikel 74 Nr. 1 a GG)

Die Tumultschädenregelung im Reichsgesetz über die durch innere Unruhen verursachten Schäden vom 12. Mai 1920 (RGBl. S. 941) mit den Änderungen der Verordnungen vom 8. Januar und 29. März 1924 (RGBl. I S. 23, 381) gilt zur Zeit noch als Landesrecht fort, ist aber nach allgemeiner Meinung dringend neuordnungsbedürftig. Die Nähe der Tumultschädenhaftung zur Pflichtwidrigkeitshaftung des Staates rechtfertigt die gleichzeitige Inangriffnahme beider Vorhaben durch eine bundeseinheitliche Regelung. Das erfordert hinsichtlich der Tumultentschädigung eine Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, da seine vorhandenen Kompetenzen, insbesondere die für die öffentliche Fürsorge (Artikel 74 Nr. 7 des Grundgesetzes), eine umfassende Entschädigungsregelung für Sachschäden nicht zulassen. Nach allgemeiner Auffassung ist daher auch die Reichstumultschädengesetzgebung Landesrecht geworden (Artikel 123, 125 des Grundgesetzes). Im Gegensatz zur Pflichtwidrigkeitshaftung des Staates genügt für die Tumultentschädigung jedoch eine mit der Kompetenz der Landesgesetzgeber konkurrierende Zuständigkeit des Bundes. Das gilt insbesondere für die schädigenden Folgen schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit, die unterhalb der Schwelle von Tumulten liegen, also beispielsweise für Entschädigungsregelungen bei Terrorakten, Geiselnahmen und subversiven Tätigkeiten von Banden oder kriminellen Vereinigungen. Landesgesetzliche Entschädigungsnormen, die über den bundesgesetzlichen Entschädigungsrahmen hinausgehen und den Rechtsschutz der Bürger weiter verbessern, sollen möglich bleiben. Die bundesgesetzliche Übernahme von Entschädigungsmodellen, die sich im Landesbereich bewährt haben, wird durch die weite Fassung der vorgeschlagenen Kompetenznorm offengehalten.

Zu Nummer 4 (Artikel 104 a Abs. 6 GG)

Der neu eingefügte Absatz 6 des Artikels 104 a des Grundgesetzes eröffnet den Ländern und den Gemeinden sowie den übrigen landesrechtlichen Rechtsträgern den Rückgriff gegen den Bund in allen Fällen, in denen die Verantwortung für die Pflichtver-

letzung der genannten Rechtsträger in den Ländern letztlich auf ein rechtswidriges Verhalten des Bundes und seiner Stellen zurückzuführen ist. Das ist bedeutsam einmal für die Auftragsverwaltung. Führen die Länder durch ihre Behörden, die Gemeinden oder andere kommunale Rechtsträger Bundesgesetze in Auftragsverwaltung durch und kommen sie dabei bindenden, aber rechtswidrigen allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Weisungen des Bundes nach, wäre es unbillig, die Haftungslasten den landesrechtlichen Rechtsträgern aufzubürden, da die den Schaden verursachenden Stellen verpflichtet sind, die Weisungen des Bundes auszuführen. Der zweite bedeutsame Anwendungsbereich liegt beim Vollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten durch die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen landesrechtlichen Rechtsträger. Auch hier kann die Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns auf rechtswidrigen allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Weisungen des Bundes beruhen. Diese Pflichtigkeit gebietet es, die Schadenslasten auf den Bund als Veranlasser abzuwälzen. Entsprechend ist die Spannungslage zwischen Ländern und Gemeinden einerseits und dem Bund andererseits aufzulösen, wenn Pflichtverletzungen im Sinne des neuen Artikels 34 des Grundgesetzes auf verfassungswidrige Bundesgesetze oder rechtswidrige Rechtsverordnungen des Bundes zurückzuführen sind.

Eine gerechte Lastenverteilung nach dem Verursacherprinzip ist ohne die Ergänzung des Artikels 104 a Abs. 6 des Grundgesetzes nicht durchführbar, weil Absatz 5 dieser Verfassungsnorm vorschreibt, daß die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben selbst zu tragen haben. Verwaltungsausgaben sind auch die Aufwendungen für Geldersatz oder Folgenbeseitigung wegen pflichtwidrigen Verhaltens von Länderbehörden oder Stellen im Kommunalbereich, die auf einem rechtswidrigen Verhalten des Bundes beruhen. Die Finanzverfassungsregelung wird daher um eine Erstattungsnorm ergänzt, die das Rückgriffsrecht der landesrechtlichen Rechtsträger gegen den Bund für ihre Aufwendungen aus einer Inanspruchnahme aus der Haftung nach Artikel 34 GG zuläßt. Voraussetzungen und Rückgriffsmodalitäten einschließlich der Ausgleichsregelung im Innenverhältnis mehrerer Haftungsträger untereinander werden in Anpassung an die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Artikel 34 Abs. 2 und Artikel 104 a Abs. 5 des Grundgesetzes dem Bundesgesetzgeber vorbehalten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates**1. Zu Artikel 1 Nr. 2 (Artikel 34 GG)**

Die in Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs in Artikel 34 Abs. 2 GG vorgesehene ausschließliche Kompetenz des Bundes, das Nähere über Inhalt und Umfang der Haftung zu regeln, ist in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit umzugestalten, weil die Rechtseinheit auf dem Gebiet des Staatshaftungsrechts und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet auch bei einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hinreichend gewahrt werden können und das Entstehen eines Haftungsgefälles zwischen den Ländern der Bundesrepublik ausgeschlossen werden kann. Dabei ist das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates in Anlehnung an Artikel 74 a Abs. 2 GG vorzusehen.

2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (Artikel 74 Nr. 1 a GG)

Artikel 1 Nr. 3 ist zu streichen.

B e g r ü n d u n g

Angesichts der in der Vergangenheit vorgenommenen vielfachen Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes können weitere Änderungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nur dann in Betracht kommen, wenn Gründe von besonderem Gewicht eine solche Änderung zwingend verlangen. Solche Gründe liegen für die vorgesehene Zuweisung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für den Bereich der Tumultschädenhaftung nicht vor. Insbesondere rechtfertigt die Nähe der Tumultschädenhaftung zur Pflichtwidrigkeitshaftung nach der in Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs in Artikel 34 Abs. 1 Satz 1 GG vorgesehenen Institutsgarantie der Staatshaftung nicht eine Kompetenzverlagerung zu Lasten der Länder. Dies gilt auch für das Argument, die bestehende Tumultschädenregelung sei neuordnungsbedürftig.

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1. (Artikel 1 Nr. 2 — Artikel 34 GG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates mit der Maßgabe zu, daß Artikel 34 Abs. 2 des Grundgesetzes folgende Fassung erhält:

„(2) Das Nähere über Inhalt und Umfang der Haftung wird durch Gesetz bestimmt; ein Bundesgesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates.“

Zu 2. (Artikel 1 Nr. 3 — Artikel 74 Nr. 1 a GG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß Änderungen der Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern nur vorgenommen werden sollten, wenn Gründe von besonderem Gewicht eine solche Änderung gebieten, also ein „Bedürfnis“ im Sinne von Artikel 72 Abs. 2 GG für eine Gesetzgebung des Bundes gegeben ist. Sie bejaht jedoch entgegen der Auffassung des Bundesrates ein solches Bedürfnis für eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Tumultentschädigung aus folgenden Gründen:

1. Das bisherige Tumultschädenrecht, das im Reichsgesetz über die durch innere Unruhen verursachten Schäden vom 12. Mai 1920 geregelt ist und als Landesrecht fortgilt, ist nach Auffassung der Bundesregierung dringend neuerungsbedürftig, weil der Begriff der „inneren Unruhen“ zu eng und durch seine Begrenzung auf ein politisch oder sozial motiviertes Verhalten nicht geeignet

ist, die entschädigungswürdigen Fälle zu erfassen. Deshalb sieht die Regierungsvorlage als Voraussetzung für eine Entschädigung vor, daß eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit durch das unfriedliche Verhalten einer Menschenmenge vorliegen muß. Allein eine Neukonzeption des Tumultschädenrechts auf dieser Grundlage ermöglicht es, den heutigen Formen von „Tumulten“ — was die Entschädigung anbelangt — wirksam begegnen zu können.

2. Nach Auffassung der Bundesregierung muß die Tumultentschädigung als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgestaltet werden, da nur auf diese Weise bei vergleichbaren Tatbeständen eine einheitliche Rechtsanwendung in den verschiedenen Bundesländern und damit eine Rechtseinheit im gesamten Bundesgebiet gewährleistet werden kann. Würde dem Bund — wie vom Bundesrat beschlossen — keine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die vorgeschlagene Neuordnung der Tumultentschädigung gewährt werden, so würde dies zu einem — rechtspolitisch unerwünschten — Haftungsgefälle zwischen den verschiedenen Bundesländern führen können und jedenfalls die dringend nötige Verbesserung des Rechtsschutzes des Bürgers bei Tumulten unvertretbar verzögern.
3. Die Kompetenzverlagerung rechtfertigt sich auch aus sozialen Gesichtspunkten. Nur durch eine Bundeskompetenz kann dem berechtigten Interesse der Bürger nach gleicher Entschädigung bei sozial gleichgelagerten Entschädigungstatbeständen Rechnung getragen werden.

