

Beschlußempfehlung und Bericht
des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

zu dem von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten

Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes
— Drucksache 9/25 —

A. Problem

Das geltende Staatshaftungsrecht ist unübersichtlich, da es in wichtigen Bereichen nur gewohnheitsrechtlich oder richterrechtlich entwickelt wurde. Es entspricht nicht mehr dem modernen Verfassungsverständnis. Der Schutz des Bürgers vor den Folgen fehlerhaft ausgeübter Staatsgewalt erscheint daher nicht mehr angemessen gewährleistet.

B. Lösung

Der Rechtsausschuß empfiehlt mit Mehrheit die, abgesehen von der Streichung des § 21, unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs. Der Gesetzentwurf sieht vor:

Die Staatshaftung wird unter Einbeziehung des Richter- und Gewohnheitsrechts und unter Zusammenfassung und Vereinheitlichung aller bisherigen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen auf einen einzigen Haftungstatbestand zurückgeführt. Der Rechtsschutz des Bürgers wird dem Rechtsstaatsprinzip gemäß verstärkt.

Der Staat haftet an erster Stelle und kann den Bürger nicht mehr auf einen anderweitigen Ersatz verweisen. Er haftet auch für das Versagen von technischen Einrichtungen, derer er sich zur selbständigen Ausübung öffentlicher Gewalt bedient (Verkehrsampeln, EDV-Anlagen).

Der Staat haftet für Schäden aus rechtswidrigen Eingriffen in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen des Bürgers ausnahmslos und unabhängig von Sorgfaltsverstößen.

Der Staat kann im übrigen bei Schäden aus Verletzungen von Schutzpflichten den Geldersatz nur dann abwenden, wenn er nachweist, daß ihm wegen der Pflichtverletzung vernünftigerweise kein Vorwurf gemacht werden kann.

Die Haftung der Deutschen Bundespost wird verschärft. In den Finanzverwaltungen wird eine angemessene Risikoverteilung unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Massenverwaltungszweiges ermöglicht.

Gemeinsam mit der Staatshaftung wird der dienstrechtliche Rückgriff neu geordnet.

C. Alternativen

Wenn schon eine weitergehende Reform des Staatshaftungsrechts aus haushaltspolitischen Gründen nicht möglich ist, sollten nach Auffassung der Opposition die materiellen Vorteile des vorliegenden Gesetzentwurfs (Beweislastumkehrung, Haftung für das Versagen technischer Einrichtungen, Haftungsabgrenzung zum Privatrecht) besser — und im Hinblick auf die kompetenzrechtlichen Einwände des Bundesrates unbedenklicher — im geltenden Staatshaftungsrecht (§ 839 BGB) realisiert werden. Ein eigenes Staatshaftungsgesetz erübrige sich, solange es nicht möglich sei, den eigentlichen Stein des Anstoßes im Staatshaftungsrecht, das Verschuldensprinzip, zugunsten des Prinzips der Staatsunrechtshaftung zu beseitigen. Eine Normierung des Folgenbeseitigungsanspruchs könnte im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes erfolgen.

D. Kosten

Die Reform verursacht Mehrbelastungen für Bund, Länder und Gemeinden. Die Mehrbelastungen der Deutschen Bundespost treffen ausschließlich das Sondervermögen dieses Rechtsträgers.

Im übrigen wird auf den Bericht des Haushaltsausschusses gemäß § 96 GO verwiesen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf — Drucksache 9/25 — mit der Maßgabe anzunehmen, daß § 21 gestrichen werde.

Bonn, den 28. Januar 1981

Der Rechtsausschuß

Dr. Stark (Nürtingen)

Frau Dr. Däubler-Gmelin

Dr. Klein (Göttingen)

Stellv. Vorsitzender

Berichterstatte

Bericht der Abgeordneten Frau Dr. Däubler-Gmelin und Dr. Klein (Göttingen)

I.

Schon in der vorhergehenden 8. Wahlperiode lag dem Deutschen Bundestag der Regierungsentwurf eines Staatshaftungsgesetzes — Drucksache 8/2079 — und damit zusammenhängend der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes — Drucksache 8/2080 — vor. Der Deutsche Bundestag hatte in seiner 220. Sitzung am 12. Juni 1980 den Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes — Drucksache 8/2079 — in der vom Rechtsausschuß vorgeschlagenen Fassung (s. Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses — Drucksache 8/4144 —) mit Mehrheit gegen die Stimmen der Opposition angenommen. Das Gesetzgebungsverfahren wurde jedoch nicht mehr abgeschlossen, nachdem der Bundesrat den Vermittlungsausschuß angerufen und anschließend seine Zustimmung versagt hatte.

Der nunmehr von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachte Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes — Drucksache 9/25 — stimmt inhaltlich — von einigen formalen Korrekturen in §§ 21, 29, 42 des Entwurfs abgesehen — mit der vom Deutschen Bundestag am 12. Juni 1980 angenommenen Fassung eines Staatshaftungsgesetzes überein.

Der neue Entwurf — Drucksache 9/25 — wurde vom Deutschen Bundestag in erster Lesung in seiner 10. Sitzung am 11. Dezember 1980 beraten und an den Rechtsausschuß federführend und an den Innenausschuß mitberatend sowie an den Haushaltsausschuß gemäß § 96 GO überwiesen. Der Rechtsausschuß hat den Entwurf in seiner 2. Sitzung am 17. Dezember 1980 und in seiner 3. Sitzung am 21. Januar 1981 beraten. Der mitberatende Innenausschuß hat in seiner Stellungnahme vom 17. Dezember 1980 mit Mehrheit die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der Rechtsausschuß hat in der vorhergehenden 8. Wahlperiode den Gesetzentwurf in insgesamt 11 Sitzungen sehr gründlich beraten. Er hat in der 65. Sitzung am 7. Mai 1979 dazu eine öffentliche Anhörung durchgeführt, in der die kommunalen Spitzenverbände, die betroffenen Berufs- und Interessenvertretungen sowie Sachverständige aus Rechtswissenschaft und Rechtspraxis Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. In seinen erneuten Beratungen konnte sich deshalb der Ausschuß im wesentlichen auf eine nochmalige Erörterung der Grundsätze und Kernpunkte des Entwurfs beschränken. Im übrigen darf auf den früheren Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses — Drucksache 8/4144 — Bezug genommen werden.

II.

Der Rechtsausschuß empfiehlt nun mit Mehrheit gegen die Stimmen der Opposition, den Gesetzentwurf

mit der Änderung anzunehmen, daß § 21 des Entwurfs gestrichen werden soll.

Im Rechtsausschuß besteht insoweit Übereinstimmung, daß das Staatshaftungsrecht, das in seinen Grundzügen aus dem letzten Jahrhundert stammt, reformbedürftig ist. Das geltende Staatshaftungsrecht ist nach Rechtsqualität und Grundanschauungen durch unterschiedliche, nicht aufeinander abgestimmte Elemente geprägt, die dem heutigen Verfassungsverständnis nicht mehr entsprechen. Es ist in wichtigen Bereichen nur gewohnheitsrechtlich oder richterrechtlich ausgebildet und dadurch unübersichtlich und für den Bürger nicht nachlesbar. Während die Opposition der Meinung ist, daß der Gesetzentwurf aus finanziellen Gründen nur wenige, nicht sehr bedeutende Verbesserungen für den Bürger bringe, die in das geltende Recht eingebaut werden könnten und daß sich deshalb ein eigenes Staatshaftungsgesetz erübrige, ist die Mehrheit der Auffassung, daß der vorliegende Gesetzentwurf inhaltlich eine entscheidende Verbesserung des Staatshaftungsrechts darstelle und darüber hinaus eine notwendige Kodifizierung des Staatshaftungsrechts sei, um dieses Rechtsgebiet für den Bürger und die Praxis übersichtlicher und klar zu machen. Nach Meinung der Mehrheit bringt der Gesetzentwurf folgende wesentliche Verbesserungen:

1. Alle bisherigen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen würden unter Einbeziehung des Richter- und Gewohnheitsrechts zusammengefaßt und vereinheitlicht und die Staatshaftung auf einen einzigen Haftungstatbestand zurückgeführt.
2. Das Staatshaftungsrecht werde von seinen zivilrechtlichen Bezügen gelöst. Seine Umgestaltung zu einer rechtstaatlich orientierten Haftung des Staates für eigenes Fehlverhalten sei sachgerecht und entspreche dem Rechtstaatlichkeitsgebot aus Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes.
3. Die Neuregelung sehe eine ausschließliche Staatshaftung vor und scheide eine persönliche Außenhaftung des Amtswalters, der die Pflichtverletzung begangen habe, aus. Dagegen bleibe die Verantwortlichkeit des Bediensteten gegenüber seinem Dienstherrn im Wege der Regreßhaftung bestehen.
4. Der Staat hafte nunmehr an erster Stelle und könne den Bürger nicht auf einen anderweitigen Ersatz verweisen. Das Subsidiaritätsprinzip des geltenden Amtshaftungsrechts werde beseitigt.
5. Als Voraussetzung für die Staatshaftung genüge grundsätzlich die Verletzung einer bürgerschützenden Pflicht des öffentlichen Rechts. Nur wenn der Staat beweisen könne, daß ihm hinsichtlich der schädigenden Pflichtverletzung vernünftigerweise kein Vorwurf zu machen sei, könnte er Haftungsansprüche auf Geldersatz abwenden. Bei rechtswidrigen Eingriffen in grundrechtlich

geschützte Rechtspositionen des Bürgers haftet der Staat völlig unabhängig davon, ob eine Sorgfaltsverletzung vorliege. Hier werde dann allerdings der Haftungsumfang auf den unmittelbaren Schaden begrenzt.

Ansprüche auf Folgenbeseitigung würden generell nur entfallen, wenn diese unmöglich, unzulässig oder unzumutbar sei.

6. Zum ersten Mal werde der Folgenbeseitigungsanspruch materiellrechtlich normiert. Der Geschädigte habe danach in jedem Falle, auch wenn dem Staat keine Sorgfaltsverletzung bei einem rechtswidrigen Handeln oder Unterlassen anzulasten sei, einen Anspruch auf Folgenbeseitigung gemäß § 3.
7. Es werde eine klare und für den Rechtsschutz des Bürgers förderliche Haftungsabgrenzung zum Privatrecht eingeführt. Die Staatshaftung regle nur Folgen pflichtwidrigen Verhaltens hoheitlicher Natur. Privatrechtliches Handeln staatlicher Stellen und dabei vorkommendes Fehlverhalten würden, wie das Handeln von Privatrechtspersonen, nach den Regeln des Privatrechts beurteilt. Darüber hinaus sei es sinnvoll für Lebensbereiche, in denen der Staat zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zwar hoheitlich tätig werde, dabei jedoch faktische Verhaltensweisen befolge, wie sie in gleicher Weise auch von Privatrechtspersonen beachtet würden, das Privatrecht anzuwenden. Dies treffe für die Verkehrssicherung für Grundstücke, Gewässer, Bauwerke und sonstige Anlagen, die Teilnahme am Verkehr mit Behördenfahrzeugen (Dienstfahrten), die Beförderung von Personen durch die Verkehrsbetriebe, die Heilbehandlung sowie die Versorgung mit Wasser und Energie zu (siehe § 17 des Entwurfs). Ob sich diese Tätigkeiten hoheitlich oder privatrechtlich abspielten, es handele sich um gleiche Lebenssachverhalte, die hinsichtlich des Haftungsrechts einheitlich beurteilt werden sollten. Hinzu komme, daß der hoheitliche Charakter nicht aus der Natur der Tätigkeit vorgegeben sei, sondern im Hinblick auf die gleichartige Tätigkeit von Zivilrechtspersonen äußerlich nicht oder kaum erkennbar hervortrete.
8. In den sogenannten Massenverwaltungen, nämlich bei der Deutschen Bundespost und in den Finanzverwaltungen sei zwar aus sachlicher Notwendigkeit eine Haftungserleichterung vorgesehen, sie gehe aber nicht über das unvermeidliche Maß hinaus. Insbesondere sei eine Privilegierung der öffentlichen Hand da nicht vorgesehen, wo diese mit Privaten in Wettbewerb stände.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Auffassungen zur Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Nr. 1 GG für das Staatshaftungsrecht darf auf die Begründung des Gesetzentwurfs sowie auf die Beratungen in der ersten Lesung des Bundestages (Protokoll der 10. Sitzung vom 11. Dezember 1980) Bezug genommen werden.

Demgegenüber vertritt die Opposition zur Begründung ihrer Ablehnung des Gesetzentwurfs folgende Auffassung: Sie halte es über den vorliegenden Ent-

wurf eines Staatshaftungsgesetzes hinaus für geboten, das Verschuldensprinzip im Staatshaftungsrecht aufzugeben. Dem im Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung entspreche es, daß der durch gesetz-(rechts-)widriges Verhalten einen Schaden verursachende Staat diesen Schaden zu ersetzen gehalten sei. Die Opposition hat deshalb beantragt, § 2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 aus dem Gesetzentwurf zu streichen. Nur in diesem Falle könne von einer wirklich grundlegenden Reform des Staatshaftungsrechts gesprochen werden. Die Mehrheit des Ausschusses hielt dem entgegen, eine weiterreichende Regelung als die des Entwurfs sei aus finanziellen Gründen nicht möglich. Insbesondere habe auch der Haushaltsausschuß in seiner Stellungnahme gemäß § 96 GO, die er in der letzten Wahlperiode zum Staatshaftungsgesetzentwurf abgegeben habe, seine Zustimmung an die Bedingung geknüpft, daß die damals vom Rechtsausschuß vorgeschlagene weitergehende Fassung (Entlastung nur bei Beachtung der „gebotenen äußersten Sorgfalt“) wieder eingeschränkt werde.

Nach Ablehnung dieses Antrags durch die Mehrheit des Ausschusses, regte die Opposition — wie schon während der Beratungen in der 8. Wahlperiode — an, die materiellen Vorteile des vorliegenden Gesetzentwurfs innerhalb des Systems des geltenden Rechts zu realisieren; des mit dem Gesetzentwurf verbundenen Aufwands bedürfe es nicht. Es lasse sich nicht vermeiden, daß der Gesetzentwurf, der die Staatshaftung auf eine neue Rechtsgrundlage stelle, damit zwangsläufig Rechtsunsicherheit in das Staatshaftungsrecht hineintrage, bis Rechtsprechung und Lehre zu einer gefestigten Auffassung gefunden hätten. In dem Gesetzentwurf seien eigentlich nur drei Verbesserungen anzuerkennen.

- a) Die Beweislastumkehrung (§ 2 Abs. 1). Zwar stelle die Rechtsprechung schon auf der Grundlage des geltenden Rechts an die Beweisführungslast des Geschädigten und Klägers nur sehr minimale Anforderungen, dennoch stelle die Festschreibung dieses im geltenden Recht bereits berücksichtigten Prinzips einen Vorteil dar.
- b) Die Haftung für das Versagen technischer Einrichtungen (§ 1 Abs. 2).
- c) Die Haftungsabgrenzung zum Privatrecht (§ 17). Die vorgesehene Regelung sei zwar eine nicht ganz unstrittige Klarstellung, sei aber als ein Vorteil für den Rechtsuchenden anzusehen.

Alle diese drei Punkte hätten im Rahmen des § 839 BGB verwirklicht werden können, wobei dann die kompetenzrechtlichen Bedenken des Bundesrates ausgeräumt wären. Auf den Bericht des Rechtsausschusses in der 8. Wahlperiode — Drucksache 8/4144 — S. 33 f. wird insoweit Bezug genommen.

Es sei im übrigen nicht zu übersehen, daß § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs kaum mehr bedeute als die positive rechtliche Anerkennung der von der Rechtsprechung entwickelten, unmittelbar aus der Verfassung abgeleiteten Ansprüche aus aufopferungs- und ent-

eignungsgleichem Eingriff. Der Verzicht auf den Satz 2 des § 2 Abs. 2 des Regierungsentwurfs eines Staatshaftungsgesetzes aus der 8. Wahlperiode — Drucksache 8/2079 — in der jetzt vorliegenden Fassung ändere daran, wie die Beratungen ergeben hätten, nichts. Die Rechtsprechung stehe daher nach wie vor vor der zu großer Rechtsunsicherheit führenden Schwierigkeit, zwischen der Verletzung einfachen Rechts und rechtswidrigen Eingriffen in grundrechtlich geschützte Rechtsgüter zu unterscheiden.

Die Reform bleibe auch deshalb Stückwerk, weil wichtige Bereiche des Staatshandelns ausgeklammert blieben. Die vorweggenommene Regelung der Abgabenordnung gelte nicht nur für die Einkommen- und Lohnsteuererhebung, wo in der Tat massenhafte Vorgänge zu verzeichnen seien, sondern für alle, auch für kommunale Abgaben, wo die Vorgänge keineswegs immer massenhaft seien. Es sei nach wie vor ein Skandal, daß der Steuerpflichtige in diesem Bereich nur dann Anspruch auf Ersatz des ihm durch staatliches Unrecht zugefügten Schadens habe, wenn der Schaden von der zuständigen Behörde vorsätzlich herbeigeführt worden sei. Im Bereich der Deutschen Bundespost gelte im Prinzip ähnliches. Angesichts der finanziellen Situation sei es natürlich schwer, an diesen Regelungen zu rütteln. Nur sollte man dann auch nicht vorgeben, mit

dem vorliegenden Gesetzentwurf den Rechtsschutz des Bürgers im Bereich der Staatshaftung grundlegend zu verbessern.

III. Zu einzelnen Bestimmungen

Der Ausschuß schlägt mit Mehrheit die Streichung des § 21 des Entwurfs vor. Auf der einen Seite faßt diese Bestimmung im wesentlichen nur die praktische Handhabung für das Staatshaftungsrecht zusammen, die bereits von den Gerichten aufgrund der geltenden Bestimmungen, den §§ 99, 100 der Verwaltungsordnung, §§ 119, 120 des Sozialgerichtsgesetzes sowie der §§ 78, 86 der Finanzgerichtsordnung vorgenommen wird. Die zitierten Vorschriften der Gerichtsordnungen reichen hierfür aus. Auf der anderen Seite bestehen hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine solche Bestimmung im Staatshaftungsrecht Bedenken, weil die Regelung in ihrer „Doppelgesichtigkeit“ auch dem Verwaltungsverfahrenszugerechnet werden könnte, für das die Länder nach Artikel 84 Abs. 1 GG zuständig sind. Diese Zweifel ergeben sich nach Auffassung der Mehrheit insbesondere aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 — 2 BvF 3/77 (zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz) —.

Bonn, den 28. Januar 1981

Frau Dr. Däubler-Gmelin **Dr. Klein (Göttingen)**
Berichterstatte

