

Das Staatshaftungsgesetz vom 26. Juni 1981 - eine rechtspolitische Analyse

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

vorgelegt von
Martin Loewe
aus Leipzig

Meißen, den 27. März 2020

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	5
Abkürzungsverzeichnis.....	6
Hinweis	9
1 Einleitung.....	10
2 Die Entwicklung des Staatshaftungsrechts in Deutschland.....	12
3 Das Staatshaftungsgesetz vom 26. Juni 1981 der Bundesrepublik Deutschland.....	15
3.1 Der Grundhaftungstatbestand.....	15
3.1.1 Öffentliche Gewalt.....	15
3.1.2 Verletzungshandlung.....	16
3.1.2.1 Verhaltensträger.....	16
3.1.2.2 Verhaltensformen.....	17
3.1.2.3 Verhaltenszusammenhang.....	18
3.1.3 Pflicht des öffentlichen Rechts.....	18
3.1.3.1 Pflicht zu rechtmäßigem Handeln.....	19
3.1.3.2 Pflicht zu zuständigkeitsgemäßen und verfahrensgemäßigem Handeln....	19
3.1.3.3 Pflicht zu fehlerfreier Ermessensausübung.....	19
3.1.3.4 Pflicht zur Schonung unbeteiligter Dritter.....	20
3.1.3.5 Pflicht zu verhältnismäßigem Verhalten.....	20
3.1.3.6 Pflicht zu rascher Sachentscheidung.....	20
3.1.3.7 Pflicht zu konsequentem Verhalten.....	20
3.1.3.8 Pflicht zu richtigen Auskünften.....	21
3.1.4 Drittbezogenheit.....	21
3.1.5 Rechtswidrigkeit der Pflichtverletzung.....	23
3.1.6 Kausalzusammenhang.....	24
3.1.7 Schaden.....	24
3.1.8 Aktivlegitimation.....	25
3.1.9 Passivlegitimation und Regress.....	26
3.2 Haftung für technische Einrichtungen.....	28
3.2.1 Begriff der technischen Einrichtung.....	28

3.2.2 Versagen technischer Einrichtungen.....	28
3.2.2.1 Technisches Versagen.....	28
3.2.2.2 Rechtliches Versagen.....	29
3.3 Unmittelbare, ausschließliche und primäre Staatshaftung.....	30
3.4 Geldersatz.....	31
3.5 Folgenbeseitigung.....	34
3.6 Verhältnis von Geldersatz und Folgenbeseitigung.....	38
3.7 Haftung bei Rechtsprechung und Gesetzgebung	39
3.8 Rente und Kapitalabfindung.....	42
3.9 Ansprüche mittelbar Geschädigter.....	44
3.10 Mehrheit von Schuldern.....	46
3.11 Rückgriff und Übertragene Gewalt.....	47
3.12 Erlöschen der Ansprüche.....	49
3.13 Enteignung, Aufopferung und zusätzliche Anspruchsgrundlagen.....	51
3.14 Staatshaftung nach Sondervorschriften und Haftungsabgrenzung zum Privatrecht.....	53
3.15 Rechtsweg und Vergleich des Grundhaftungstatbestands mit dem Amtshaftungsanspruch.....	55
4 Das Gesetzgebungsverfahren.....	57
5 Die Nachwirkungen des Staatshaftungsgesetzes.....	60
5.1 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 1982.....	60
5.2 Die Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder von 1983.....	60
5.3 Die Schaffung der Gesetzgebungskompetenz 1994.....	61
6 Die aktuelle Situation.....	62
6.1 Haftungsinstitute.....	62
6.2 Amtshaftungsanspruch.....	62
6.3 Subsidiaritätsklausel und Richterspruchprivileg.....	63
7 Analyse politischen Handelns.....	66
7.1 Betrachtung eines Staatshaftungsgesetzes anhand politischer Strukturen seit 1994.....	67

7.2 Mögliche Reformvarianten	70
7.3 Die Staatshaftung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	71
8 Pro und Contra für ein Staatshaftungsgesetz.....	72
9 Fazit	73
Thesen.....	76
Anhangsverzeichnis.....	77
Literaturverzeichnis.....	92
Rechtsprechungsverzeichnis.....	95
Rechtsquellenverzeichnis.....	96
Eidesstattliche Versicherung.....	98

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Fraktionen im Plenum des Bundestages der 9. Wahlperiode

Abbildung 2: Einordnung des StHG anhand des MINK-Schemas

Abbildung 3: Parteiensystem und Koalitionen seit 1949

Abbildung 4: Wahrscheinlichkeit parlamentarischen Handelns im Zusammenhang mit gesellschaftlichem Interesse

Tabelle 1: Mögliche Reformvarianten und ihre Verläufe

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BR-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DM	Deutsche Mark
DWD	Deutscher Wetterdienst

DWDG	Gesetz über den Deutschen Wetterdienst
ebd.	ebenda
etc.	et cetera
f. / ff.	folgend
FDP	Freie Demokratische Partei
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HS	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
IfSG	Infektionsschutzgesetz
i. V. m.	in Verbindung mit
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
OLG	Oberlandesgericht
Pkw	Personenkraftwagen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SächsEntEG	Sächsisches Enteignungs- und Entschädigungsgesetz
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch

sic	wirklich so
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StHG	Staatshaftungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TÜV	Technischer Überwachungsverein
vgl.	vergleiche
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Hinweis

Im Interesse des Textflusses und der Lesefreundlichkeit werden die Ausführungen in dieser Bachelorarbeit in der jeweils männlichen Form verwendet, beziehen sich aber sowohl auf weibliche, diverse als auch männliche Personen.

1 Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland (Deutschland) ist alles geregelt, wie es umgangssprachlich heißt. Sei es das Verbot auf Brücken im Gleichschritt zu marschieren¹, die Möglichkeit eine Ehe aufzuheben, wenn ein Ehegatte nicht gewusst hat, dass es sich um eine Eheschließung handelt oder das Recht eines Bienenschwarmeigentümers, bei der Verfolgung seines Bienenschwarms fremde Grundstücke zu betreten². In Anbetracht der Masse an Regelungen wird der Anschein erweckt, dass jede wichtige Rechtsmaterie gesetzlich verankert ist. Dieser Anschein trügt. Die Haftung des Staates für begangenes Unrecht ist in Deutschland nicht gesetzlich zusammengefasst. Vielmehr ist diese Rechtsmaterie in großen Teilen durch Rechtsprechung entwickelt worden und bildet seit jeher ein kompliziertes Gebiet der Rechtswissenschaft. In den 1980er Jahren wurde mit einem Staatshaftungsgesetz (StHG)³ versucht, dieses Rechtsgebiet in einem Gesetz zu kodifizieren. Die rechtspolitische Analyse dieses Gesetzes ist das Untersuchungsziel dieser Arbeit.

Zur Bearbeitung dieses Themas wird im zweiten Kapitel zunächst die historische Entwicklung des Staatshaftungsrechts, mit dem Fokus auf der Amtshaftung, in Deutschland dargestellt. Damit soll der Verlauf dieses Rechtsgebiets anhand wesentlicher Meilensteine thematisiert werden. In dem dritten Kapitel, welches den Hauptteil dieser Arbeit bildet, soll das StHG rechtlich untersucht werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den ersten drei Abschnitten des Gesetzes, wobei im 3. Abschnitt nur die §§ 18 und 19 StHG betrachtet werden. Anhand der einschlägigen Literatur werden die Rechtsnormen des StHG beleuchtet und mit der aktuellen Rechtslage verglichen. Dabei auftretende Probleme und Fragen sollen erkannt und beurteilt werden. Die verbleibenden Paragraphen bilden nicht den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit. Zur besseren Lesbarkeit werden die bearbeiteten Paragraphen des Gesetzes als Auszüge im Fließtext wiedergegeben.

Das vierte Kapitel stellt das Gesetzgebungsverfahren des StHG dar. Im fünften Kapitel werden das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum StHG, die gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder zur Neuregelung der Staatshaftung sowie die

1 § 27 Abs. 6 Straßenverkehrsordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367).

2 § 1314 Abs. 2 Nr. 2 und § 962 Bürgerliches Gesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738).

3 Staatshaftungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 26. Juni 1981 (BGBl. I S. 553).

Schaffung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes beleuchtet. Das sechste Kapitel fasst die heutigen Haftungsinstitute, den Amtshaftungsanspruch und die Subsidiaritätsklausel kurz zusammen. Die Analyse politischen Handelns und mögliche Reformvarianten des Staatshaftungsrechts werden im siebten Kapitel behandelt. Im achten Kapitel werden Argumente für und gegen ein Staatshaftungsgesetz aufgeführt. Die Arbeit schließt mit einem Fazit im neunten Kapitel ab.

2 Die Entwicklung des Staatshaftungsrechts in Deutschland

Im 18. Jahrhundert standen die Staatsdiener mit ihrem Landesherren in einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis, dem Mandatskontrakt. Handelten die Staatsdiener rechtmäßig, wurde dieses Verhalten dem Landesherren zugesprochen. Verhielten sie sich nicht mandatsgemäß (*contra mandatum*), wurde ihnen allein dieses Verhalten rechtlich angerechnet. Mit mandatswidrigem Verhalten traten die Staatsdiener damit in den sog. *Privatstand*. Sie sollten wie jeder andere Bürger für eigenes rechtswidriges Verhalten einstehen. Diese persönliche Beamtenhaftung war in den §§ 88, 89 des 10. Titels des Zweiten Teils des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten (ALR) von 1794 sowie in § 1507 des Sächsischen Bürgerlichen Gesetzbuches von 1865 normiert. Mit Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zum 1. Januar 1900 wurde die persönliche Haftung des Beamten in § 839 BGB aufgenommen. Art. 77 des Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB) ließ den Einzelstaaten des Deutschen Kaiserreichs die Wahl, ob sie eine Haftung für hoheitliches Handeln des Staates gesetzlich regeln oder an dem damals bestehenden Zustand festhalten. Die meisten Einzelstaaten normierten eine Überleitung der Haftung für hoheitliches Verhalten auf den Staat. Damit war das Model der Amtshaftung geboren. Neben Bayern, Baden und Württemberg regelte Preußen in § 1 des Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung öffentlicher Gewalt (GHStB) von 1910 die Amtshaftung. Für Reichsbeamte galt dies ab 1910 ebenso, was in § 1 des Gesetzes über die Haftung des Reiches für seine Beamten (GHRB) gesetzlich festgeschrieben wurde. Diese Norm legte die Haftungsüberleitung auf das Deutsche Reich fest. Mit der Ablösung der Kaiserzeit durch die Weimarer Republik erhielt sich die übergeleitete Haftung des Staates für seine Beamten in Art. 131 der Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung, WRV) von 1919:

„Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden. Die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob.“⁴

4 Vgl. Ossenbühl / Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage, 2013, S. 8-10.

Art. 131 WRV ist mit wenigen Wortänderungen in den Art. 34 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG)⁵ vom 23. Mai 1949 eingegangen.⁶

Dieser Umstand hat dazu geführt, dass sich § 839 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG als anzuwendende Anspruchsgrundlage entwickelt hat. § 839 BGB, als zuerst existierende Regelung, ist die Anspruchsnorm. Art. 34 Satz 1 GG gilt als Zurechnungsnorm. Die Verfassungsregelung in Art. 34 GG modifiziert die Anspruchsnorm zu einer staatlichen Schuldübernahme. Das Wesen der Amtshaftung besteht in der persönlichen Haftung eines Amtswalters (Erweiterung des statusrechtlichen Beamten auf den haftungsrechtlichen Beamten, vgl. Kapitel 6.2) und die danach folgende Haftungsüberleitung auf den Fiskus. Der Staat haftet damit mittelbar und nicht wie bei einer Verbandshaftung, bei der man das Handeln des Amtswalters direkt dem Staat zurechnet, unmittelbar. Die Folgen, die sich aus diesem Konstrukt ergeben, sind zum einen, dass der Staat nur für die Forderungen aufkommt, die auch ein Amtswalter in seiner Funktion als Privatperson erfüllen kann. Das ist die zwingende Konsequenz aus der Haftungsverschiebung zum Staat. Der Amtshaftungsanspruch ist damit nur auf die Erfüllung vertretbarer Sachen gerichtet, im Regelfall auf Geldersatz. Grund dafür ist, dass Amtshandlungen mit dem Amtshaftungsanspruch nicht erzwungen werden können. Diese werden nicht von der Privatperson, sondern vom Amtswalter erbracht. Zum anderen haftet der Fiskus nur dann, wenn auch den Amtswalter eine persönliche Haftung treffen würde. Somit kommt der Staat in den Genuss jeglicher Haftungsvorteile, die grundsätzlich für einen Amtswalter gelten. Erst wenn der Amtswalter schuldhaft gehandelt hat, muss der Staat haften.⁷

Diese Haftungskonstellation erfuhr in den 1970er Jahren eine Reformbestrebung. In der 8. Wahlperiode des Deutschen Bundestages brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zu einem Staatshaftungsgesetz ein. Dieses Verfahren konnte nicht abgeschlossen werden, wurde aber in der 9. Wahlperiode des Deutschen Bundestages erneut aufgegriffen. SPD und FDP brachten einen Gesetzentwurf ein, der abgesehen von wenigen formalen Änderungen dem Entwurf der Bundesregierung entsprach.⁸ Dieses StHG wurde am 26. Juni 1981 erlassen und trat am 1. Januar 1982 in Kraft. Auf

5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1001, veröffentlichten bereinigten Fassung.

6 Alle historischen Vorschriften neben Art. 131 WRV, welche im Kapitel 1 aufgeführt werden, sind im Anhang 1 in vollem Wortlaut wiedergegeben.

7 Vgl. Ossenbühl, S. 11-14.

8 Vgl. BT-Drucks. 9/25, S. 12.

Grund mangelnder Gesetzgebungskompetenz scheiterte diese Reformbestrebung. Das Gesetz wurde am 19. Oktober 1982 mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts⁹ für nichtig erklärt. Mit dem Gesetz vom 27. Oktober 1994 zur Änderung des Grundgesetzes¹⁰ wurde dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Staatshaftung übertragen.

Bis heute ist das Rechtsgebiet der Staatshaftung nicht kodifiziert.

9 BVerfG, Urt. vom 19. Oktober 1982 – 2 BvF 1/81 (BGBl. I S. 1493) -, juris.

10 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I 1994 S. 3146).

3 Das Staatshaftungsgesetz vom 26. Juni 1981 der Bundesrepublik Deutschland

3.1 Der Grundhaftungstatbestand

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 1 (1) Verletzt die öffentliche Gewalt eine Pflicht des öffentlichen Rechts, die ihr einem anderen gegenüber obliegt, so haftet ihr Träger dem anderen für den daraus entstandenen Schaden nach diesem Gesetz.

§ 5 (2) Besteht die Pflichtverletzung in einem rechtswidrigen Verhalten des Gesetzgebers, so tritt eine Haftung nur ein, wenn und soweit ein Gesetz dies bestimmt. Die Haftung für Pflichtverletzungen der vollziehenden oder rechtsprechenden Gewalt, die ausschließlich auf dem Verhalten des Gesetzgebers beruhen, bleibt davon unberührt.

3.1.1 Öffentliche Gewalt

§ 1 Abs. 1 StHG normiert den Grundhaftungstatbestand. Dessen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um einen Staatshaftungsanspruch geltend machen zu können. Der Anspruch auf Staatshaftung setzt voraus, dass die öffentliche Gewalt jemanden in ihren gegenüber ihm bestehenden öffentlichen Pflichten verletzt hat. Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG umfasst die öffentliche Gewalt in Form der Organe der Gesetzgebung (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative). Das Staatshaftungsgesetz schließt die Gesetzgebung aus dem Grundhaftungstatbestand nach § 5 Abs. 2 StHG aus (Näheres dazu unter Kapitel 3.7)¹¹.

Unter der vollziehenden Gewalt ist das gesamte hoheitliche Handeln der Exekutivorgane auf allen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) und in allen Erscheinungsformen (insbesondere Zweckverbände, Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zu verstehen. Dieser Bereich schließt die Daseinsvorsorge und die Ausübung öffentlicher Aufgaben durch Private mit ein.¹² Zu der vollziehenden Gewalt gehören auf der Ebene des Bundes der Bundespräsident nach Art. 54 ff. GG, die Bundesregierung gemäß Art. 62 ff. GG und die Bundeseigene Verwaltung nach Art. 86 ff. GG. Auf der Landesebene des Freistaates Sachsen sind zu der vollziehenden Gewalt die Staatsregierung nach Art. 59 ff. Sächsische Verfassung (SächsVerf)¹³, die Landeseigene Verwaltung nach Art. 82 und 83 SächsVerf sowie die Bundesauftragsverwaltung gemäß Art. 84 und 85 SächsVerf zu zählen. Auf der kommunalen Ebene sind die Verwal-

11 Schäfer in Schäfer & Bonk, Beck'sche Kurzkommentare Staatshaftungsgesetz (StHG), Band 40, 1982, S. 175-176, Rn. 8.

12 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 34-35.

13 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243).

tungen der Gemeinden und Landkreise, abgeleitet aus der kommunalen Selbstverwaltungskompetenz aus Art. 28 GG i.V.m. Art. 82, 84 SächsVerf, der vollziehenden Gewalt zuzuordnen.

Die rechtsprechende Gewalt handelt durch die Gerichte.¹⁴ Zu der Judikativen gehören auf der Bundesebene das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 92 und 93 GG sowie die Obersten Gerichtshöfe des Bundes (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht) nach Art. 95 GG. Auf der Landesebene des Freistaates Sachsen agieren der Sächsische Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 81 SächsVerf und die Gerichte der ersten Instanz (z. B. Amtsgericht oder Arbeitsgericht) sowie der zweiten Instanz (z. B. Landgericht oder Landesarbeitsgericht) nach Art. 77 SächsVerf.

3.1.2 Verletzungshandlung

Der Grundhaftungstatbestand setzt die Verletzung einer öffentlichen Pflicht voraus. Dafür müssen die folgenden Voraussetzungen gegeben sein:¹⁵

3.1.2.1 Verhaltensträger

Im Grundhaftungstatbestand besteht die „[...] Vorstellung von einer personifizierten öffentlichen Gewalt [...]“¹⁶. Die öffentliche Gewalt ist ein theoretischer Rechtsbegriff und kann selber nicht handeln. Damit die öffentliche Gewalt agieren kann, werden Organe und Träger eingesetzt, die die hoheitsrechtlichen Befugnisse nach Art. 33 Abs. 4 GG ausüben. Diese können Mitglieder von Organen der Verfassung (z. B. Bundes- und Landesminister), Träger von Mandaten ohne Rang einer Verfassung (z. B. Gemeinde- und Kreisräte) sowie Amtswalter (Angestellte, Beamte, Richter und Soldaten), Beliehene und Verwaltungshelfer sein.¹⁷ Grundsätzlich werden diese in Behörden tätig. Behörden sind Stellen, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.¹⁸ Hoheitliche Aufgaben sind in der Verfassung oder in Gesetzen verankert, die die Behörden zum Handeln ermächtigen bzw. verpflichten.¹⁹ Beliehene sind „[...] natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zur Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben im eigenen Namen mit hoheitlichen Kompetenzen ausge-

14 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 34.

15 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 196-204.

16 Ebd., S.196, Rn. 76.

17 Vgl. ebd., S. 196-199.

18 Vgl. § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz.

19 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 35.

stattet sind.“²⁰ Hier können Schornsteinfeger, Ingenieure für Baustatik oder Sachverständige beim TÜV genannt werden.²¹

Verwaltungshelfer sind Personen, die bei dem Vollzug von staatlichen Aufgaben tätig werden. Hier kann ein Abschleppunternehmer, welcher im Auftrag der Polizei ein Kfz abschleppt, als Beispiel aufgeführt werden. Um festzustellen, ob eine Person des Privatrechts eine Haftung des Staates auslösen kann, wurde eingangs die *Werkzeugtheorie* herangezogen. Dieser zufolge musste der Private unter einer weitreichenden Weisung der Verwaltung stehen und dadurch als Werkzeug auftreten, um nach Staatshaftungsgrundsätzen beurteilt zu werden. Die Werkzeugtheorie wurde in der Literatur kritisiert und durch den BGH im Bereich der Eingriffsverwaltung aufgelockert. Demzufolge ist das Fehlverhalten von privaten Unternehmen, die zum Vollzug hoheitlicher Aufgaben im Bereich der Eingriffsverwaltung herangezogen werden, heute nach den Grundsätzen der Staatshaftung zu beurteilen.²²

Handelt eine Behörde pflichtwidrig, muss nicht die verantwortliche Einzelperson festgestellt werden.²³ Es kommt auch nicht auf die Person selber, sondern auf die Funktion an, d. h. „[...] die Aufgabe, die der Handelnde im konkreten Fall durch die ausgeübte Tätigkeit wahrnimmt.“²⁴

3.1.2.2 Verhaltensformen

Die Träger der öffentlichen Gewalt können zum einem durch aktives Handeln und zum anderen durch Untätigkeit bzw. Unterlassen eine Verletzungshandlung auslösen. Die Untätigkeit löst nur dann einen Staatshaftungsanspruch aus, wenn die Träger der öffentlichen Gewalt durch eine öffentliche Pflicht angehalten waren zu handeln. Bei den Verhaltensformen ist eine Unterscheidung in Rechts- und Tathandlungen (Realakte) vorzunehmen.²⁵

Unter Rechtshandlungen sind alle Willensäußerungen von Trägern der öffentlichen Gewalt zu verstehen, die auf die Beeinflussung der Rechte des Bürgers gerichtet sind. Die Form dieser Willensäußerungen ist nebensächlich. Die beabsichtigte Wirkung ist zu

20 Palandt / Sprau, Bürgerliches Gesetzbuch, 79. Auflage, 2020, S. 1512, Rn. 20.

21 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, Staatshaftungsrecht, Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen, Wienhues, 5. Auflage, 2018, S. 24, Rn. 104.

22 Vgl. Maurer / Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage, 2017, S. 713-714.

23 Vgl. Palandt / Sprau, S. 1512, Rn. 17.

24 Ebd.

25 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 199-200.

betrachten.²⁶ Diese Rechtshandlungen finden ihren Ausdruck unter anderem in Verwaltungsakten, Rechtsverordnungen, Satzungen und Gerichtsurteilen.²⁷

Tathandlungen oder auch Realakte beschreiben das faktische Verhalten von Trägern der öffentlichen Gewalt bei der Ausübung einer öffentlichen Aufgabe.²⁸ Hier können als Beispiel die Abgabe eines Schusses während eines Polizeieinsatzes oder die Fahrt zu einem Einsatzort durch Polizeibeamte genannt werden.

3.1.2.3 Verhaltenszusammenhang

Hier geht es um den Zusammenhang von den Trägern öffentlicher Gewalt mit ihrer Zuständigkeit, diese auszuüben. Nicht jede schadensverursachende Handlung löst einen Anspruch auf Staatshaftung aus.²⁹ Art. 34 Satz 1 GG spricht von der „Ausübung eines öffentlichen Amtes“. Art. 34 GG ist hierbei heranzuziehen, da dieser die verfassungsrechtliche Grundlage des StHG bildet.³⁰ Es muss demnach ein innerer Zusammenhang zwischen der verletzenden Handlung und der Ausübung der öffentlichen Gewalt bestehen. Ein solcher Zusammenhang ist nicht gegeben, wenn während der Ausübung öffentlicher Gewalt die Verletzungshandlung nur gelegentlich begangen wurde.³¹ Das wäre der Fall, wenn ein Polizist außerhalb seiner Dienstzeit und damit privat von der Schusswaffe Gebrauch macht.

Es kann festgestellt werden, dass bezüglich der öffentlichen Gewalt und der erforderlichen Verletzungshandlung im Vergleich zur Amtshaftung keine Unterschiede auftreten.³²

3.1.3 Pflicht des öffentlichen Rechts

Ein weiteres zentrales Tatbestandsmerkmal des Grundhaftungstatbestandes ist die Verletzung einer öffentlichen Pflicht. Der Begriff wird im StHG nicht näher bestimmt. Er kann sich jedoch nur aus dem Verhältnis vom Staat zum Bürger (Über-/Unterordnungsverhältnis) ergeben, da § 1 Abs. 1 StHG von „anderen“ spricht. Das Fundament für die Pflichten des Staates gegenüber seinen Bürgern ist das GG. Es enthält die Grundpflichten des öffentlichen Rechts. Dazu zählen insbesondere die Gewährleistung der Abwehrrechte aus den Artikeln 1-19 GG, das Recht auf rechtliches Gehör gemäß Art.

26 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 199, Rn. 86.

27 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 35.

28 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 200, Rn. 87.

29 Vgl. ebd., Rn. 88.

30 Vgl. ebd., S. 161, Rn. 7.

31 Vgl. ebd., S. 200, Rn. 88-89.

32 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 23-28.

103 Abs.1 GG, das Misshandlungsverbot nach Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG, das Verbot von Ausnahmegerichten gemäß Art. 101 Abs. 1 GG und das Rechtsstaatsprinzip (Rechtsstaatsgebot) aus Art. 20 Abs. 3 GG.³³ Unter das Rechtsstaatsprinzip fallen namentlich die folgende Pflichten:³⁴

3.1.3.1 Pflicht zu rechtmäßigem Handeln

Dieses Gebot verlangt, dass die Verwaltung bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben an das Recht und damit die Gesetze gebunden ist. Damit geht auch die Verpflichtung einher, unerlaubte Handlungen zu unterlassen (Fall: Postbeamte der Bundespost, damals noch in staatlicher Hand, nimmt einer Privatperson die Vorfahrt und verursacht einen Unfall).³⁵

3.1.3.2 Pflicht zu zuständigkeitsgemäßen und verfahrensgemäßigem Handeln

Handelt ein Amtswalter ohne die erforderliche Zuständigkeit und führt das zur Schädigung eines Dritten, kann damit die öffentliche Gewalt zum Ersatz des eingetretenen Schadens verpflichtet werden. Diese Pflicht soll gewährleisten, dass der Bürger von demjenigen eine Entscheidung erhält, der die erforderliche fachliche Kompetenz besitzt. Dabei handelt es sich nicht um eine zuständigkeitsregelnde Formalie. Dem Schutz des Betroffenen soll damit gedient werden (Fall: Absperrung eines Entwässerungsgrabens in Überschreitung der Zuständigkeit mit der Folge der Überschwemmung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke zur Abwehr einer Wassergefahr für ein Wohngebiet).³⁶

3.1.3.3 Pflicht zu fehlerfreier Ermessensausübung

Wird der Behörde gemäß der Norm, nach der sie handelt, Ermessen eingeräumt, darf sie dieses nicht überschreiten, nicht unterschreiten oder missbrauchen. Sie überschreitet ihr Ermessen, wenn sie für eine Verwaltungsleistung 100 € anstatt der nach der Gebührenordnung festgelegten 70 € verlangt. Die Behörde unterschreitet ihr Ermessen, wenn ihr durch die Norm Ermessen eingeräumt wird, sie dieses aber nicht ausübt. Von einem Ermessensmissbrauch kann gesprochen werden, wenn bei der Maßnahme der Behörde parteipolitische Rücksichtnahmen eine Rolle spielen.³⁷ Der Bürger hat einen

33 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 205-213.

34 Vgl. Ossenbühl, S. 46-52.

35 Vgl. BGH, Urt. vom 10. Januar 1955 – III ZR 153/53 -, juris, Rn. 4.

36 Vgl. BGH, Urt. vom 20. Februar 1992 – III ZR 188/90 -, juris, Leitsatz 1 und Rn. 20.

37 Vgl. Maurer, S. 152-154.

Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung, wenn die jeweiligen Normen den Individualinteressen des Betroffenen dienen.³⁸

3.1.3.4 Pflicht zur Schonung unbeteiligter Dritter

Unbeteiligte Dritte sollen durch das Handeln der öffentlichen Gewalt nicht beeinträchtigt werden.³⁹ Wenn Dritte betroffen werden, dann so, dass die sich aus der Maßnahme resultierenden Beeinträchtigungen möglichst im minimalen Rahmen bleiben. Sind die Nachteile für Dritte jedoch zu schwerwiegend, ist von der Maßnahme abzusehen.⁴⁰

3.1.3.5 Pflicht zu verhältnismäßigem Verhalten

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist eine Ausprägung der Pflicht zu rechtmäßigem Verhalten. Besondere Bedeutung findet er im Polizei- und Ordnungsrecht.⁴¹ Die öffentlichen Behörden stehen damit in der Verpflichtung, „[...] Eingriffe von hoher Hand in die Rechtssphäre von Privatpersonen in den Gesetzen des unumgänglich Notwendigen zu halten.“⁴²

3.1.3.6 Pflicht zu rascher Sachentscheidung

Die Behörde ist verpflichtet, den Antragsteller wahrheitsgemäß über den Sachstand aufzuklären und sobald die Rechtsprüfung abgeschlossen ist, eine alsbaldige Entscheidung zu treffen.⁴³

3.1.3.7 Pflicht zu konsequentem Verhalten

Die Pflicht zu konsequentem Verhalten verlangt von der Behörde, dass sie keine widersprüchlichen Handlungen vornimmt.⁴⁴ Diese Verpflichtung ist eine Ausprägung des Vertrauensschutzes der Bürger. Schafft die Behörde einen Tatbestand, auf dessen Fortbestehen die Betroffenen vertrauen dürfen, dann soll die Behörde auf den von ihr geschaffenen Tatbestand achten.⁴⁵

38 Vgl. BVerwG, Urt. vom 07. Januar 1972 – IV C 49.68 -, juris, Rn. 36.

39 Vgl. Ossenbühl, S. 49.

40 Vgl. BGH, Urteil v. 01. Februar 1954 – III ZR 299/52 -, juris, Leitsatz 1.

41 Vgl. Ossenbühl, S. 49.

42 BGH, Urteil v. 27. Oktober 1955 – III ZR 82/54 -, juris, Leitsatz 1.

43 Vgl. BGH, Urt. vom 23. März 1959 – III ZR 207/57 -, juris, Leitsatz 1.

44 Vgl. BGH, Urt. vom 26. September 1960 – III ZR 125/59-, juris, Leitsatz 1.

45 Vgl. Ossenbühl, S. 52.

3.1.3.8 Pflicht zu richtigen Auskünften

Die in den Behörden tätigen Amtswalter sind zu richtigen Auskünften verpflichtet.⁴⁶ Sie müssen unmissverständlich, klar und vollständig beraten, damit der Bürger entsprechend handeln kann.⁴⁷

Die Pflichten im Sinne des StHG unterscheiden sich nicht von den im Rahmen der Amtshaftung gemäß § 839 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG einzuhaltenden Amtspflichten.⁴⁸

3.1.4 Drittbezogenheit

Eine bloße Verletzung einer der unter 3.1.3 dargelegten Pflichten reicht jedoch nicht aus, um einen Anspruch auf Staatshaftung auszulösen. Es muss eine öffentlich-rechtliche Pflicht verletzt sein, die der öffentlichen Gewalt einem Bürger gegenüber obliegt. Auch hier bestimmt das StHG nicht, ob und unter welchen Bedingungen eine solche Pflicht besteht.⁴⁹ Die sog. Drittbezogenheit stellt seit der Existenz der Staatshaftung eine Schwierigkeit dar.⁵⁰ Die Pflicht muss dem individuellen Schutz des Betroffenen dienen. Sind lediglich gegenüber der Allgemeinheit Pflichten verletzt worden, löst dies keinen staatshaftungsbegründenden Ersatzanspruch aus.⁵¹ „Die Pflicht des öffentlichen Rechts muß (sic) vielmehr gesteigert sein und über eine hinreichend finale Beziehung zum Geschädigten eine Fürsorge-, Förderungs- oder Schutzfunktion zu seinen Gunsten entfalten.“⁵² Um festzustellen, ob die erforderliche Drittbezogenheit vorliegt, muss geprüft werden, ob die Pflicht überhaupt Drittwirkung besitzt, ob der Betroffene zu der Gruppe der geschützten Personen gezählt werden kann und ob das Interesse bzw. das Rechtsgut des Betroffenen von der Drittwirkung berücksichtigt wird.⁵³ Die Drittwirkung lässt sich anhand der folgenden Fälle verdeutlichen.

Fall 1: Warnpflichten des Deutschen Wetterdienstes (DWD)

Am 12. Juli 1984 wurden sechs Lufthansa-Verkehrsflugzeuge durch Hagelschlag schwer beschädigt. Die Kaskoversicherer der Lufthansa AG klagten gegen die Bundesrepublik Deutschland, die den DWD betreibt, aus übergegangenem Recht gemäß § 67

46 Vgl. Ossenbühl, S. 49.

47 Vgl. BGH, Urt. vom 27. April 1970 – III ZR 114/68-, juris, Rn. 15.

48 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 28-31.

49 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 223.

50 Vgl. Ossenbühl S. 60.

51 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 36.

52 Ebd.

53 Vgl. Maurer S. 717, Rn. 19.

Abs. 1 Satz 1 Versicherungsvertragsgesetz (VVG, heute § 86 Abs. 1 Satz 1 VVG)⁵⁴, auf Ersatz der getätigten Versicherungsleistungen an die Lufthansa AG in Höhe von 31.245.524,53 Deutsche Mark (DM). Dem DWD wurde eine schuldhaft verspätete Hagelwarnung vorgeworfen. Dadurch konnten die Flugzeuge nicht rechtzeitig in eine Halle verbracht werden.⁵⁵

Aufgabe des DWD ist es unter anderem gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 a) und b) Gesetz über den Deutschen Wetterdienst (DWDG)⁵⁶ amtliche Warnungen über Wettererscheinungen herauszugeben, die zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führen können oder in Verbindung mit einem hohen Schadenspotential stehen. Diese Warnungen stellen jedoch nicht nur Auswirkungen gegenüber Fluggesellschaften, sondern eine für die Allgemeinheit geltende Pflicht dar. Andere Bereiche des Verkehrs und wirtschaftliche Güter unterschiedlicher Art waren den gleichen Risiken ausgesetzt wie die Luftfahrt.⁵⁷ Kraftfahrzeuge, andere Gegenstände oder auch Schiffe sind vom Hagelschlag genauso betroffen gewesen wie die Flugzeuge. Eine finale Beziehung wie oben erläutert, besteht damit nicht zur Lufthansa AG als Eigentümerin der Flugzeuge. Von einer Drittbezogenheit kann nicht gesprochen werden.

Fall 2: Pflichten eines Amtsarztes

Gemäß §§ 15 e, 15 f Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (alte Fassung StVZO⁵⁸, heute § 48 Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr – FeV⁵⁹) überprüfen Amtsärzte die körperliche und geistige Eignung von Personen, die Fahrgäste befördern und dafür eine Fahrerlaubnis benötigen. Bei dieser Untersuchung hat der untersuchende Arzt zu beachten, dass der Antragsteller seine berufliche Tätigkeit weiterhin ausüben will. Untersucht der Amtsarzt den Antragsteller unsorgfältig und nimmt daraus fälschlicherweise an, dass dieser körperlich oder geistig nicht geeignet ist, Personen zu befördern, verletzt er mit Nichtausstellung des Gesundheitszeugnisses eine dem Antragsteller gegenüber obliegende Pflicht. Das Interesse eines Taxifahrers, seinen Beruf weiter auszuüben ist schützenswert und damit drittbezogen.⁶⁰

54 Versicherungsvertragsgesetz vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631).

55 Vgl. BGH, Urt. vom 16. Februar 1995 – III ZR 106/93-, juris, Rn. 1.

56 DWD-Gesetz vom 10. September 1998 (BGBl. I S. 2871).

57 Vgl. BGH, Urt. vom 16. Februar 1995 – III ZR 106/93-, juris, Rn. 15.

58 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679).

59 Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980).

60 Vgl. BGH, Urt. vom 05. Mai 1994 – III ZR 78/93-, juris, Rn. 16-17.

Somit hat die Voraussetzung der „[...] Drittrichtung (Drittbezogenheit, Schutzzweck) [...] eine haftungsbegrenzende Funktion.“⁶¹

Die Drittbezogenheit wird im StHG nach den gleichen Maßstäben wie im Bereich der Amtshaftung beurteilt.⁶² Die Problematik der Drittbezogenheit bei legislativem Handeln wird unter Kapitel 3.7 vertieft.

3.1.5 Rechtswidrigkeit der Pflichtverletzung

Im Grundhaftungstatbestand wird die Rechtswidrigkeit der Verletzung der öffentlichen Pflicht nicht normiert. Sie geht vielmehr direkt einher mit der Pflichtverletzung. Wird eine Pflicht verletzt, ist die Rechtswidrigkeit gegeben, da sie *eo ipso* einen Verstoß gegen die Rechtsordnung bedeutet.⁶³ Die Staatshaftung ist dadurch „[...] mit der bloßen Pflichtwidrigkeit dem Grunde nach bereits gegeben [...]“⁶⁴.

In der aktuellen Rechtslage des Amtshaftungsanspruchs können Amtspflichtwidrigkeit und Rechtswidrigkeit jedoch auseinanderfallen. Das wird im folgenden Fall deutlich:

*Eine Baugenehmigung wird trotz dem Vorliegen der Voraussetzungen nicht erteilt, da die Aufsichtsbehörde eine innerdienstliche Weisung in Irrung der Rechtslage vorgegeben hat.*⁶⁵

Hier hat der Amtswalter, der die Baugenehmigung versagt hat, rechtswidrig nach außen aber intern amtspflichtgemäß, nämlich im Rahmen der Weisung, gehandelt. Hier würde die anweisende Behörde haften.⁶⁶ Das kann der Geschädigte aber zumeist nicht durchblicken. Während dieser versucht, den Haftenden zu ermitteln, läuft die Verjährungsfrist ungehemmt weiter.

Diese Probleme kennt das StHG nicht. Der Grundhaftungstatbestand verbindet unmittelbar und zwingend die Rechtswidrigkeit. Die versagende Behörde haftet nun gegenüber dem Geschädigten. Ihr steht jedoch gemäß § 11 StHG der Rückgriff gegenüber der anweisenden Behörde zu. Demzufolge ist die Regelung im StHG neben der aktuellen Rechtslage im Sinne der Stellung des Bürgers sowie der Rechtsklarheit vorzuziehen.

61 Maurer, S. 716.

62 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 31-38.

63 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 238, Rn. 208.

64 BT-Drucks. 8/2079, S. 36.

65 Vgl. Ossenbühl, S. 58 und Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 238, Rn. 207 und Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 53, Rn. 223.

66 Vgl. ebd.

3.1.6 Kausalzusammenhang

Der Grundhaftungstatbestand verlangt weiterhin, dass der auszugleichende Schaden durch die Pflichtverletzung verursacht worden sein muss. Vorausgesetzt wird demnach ein Ursachenzusammenhang zwischen dem Verhalten des Schädigers und dem Schaden.⁶⁷ Hier ist „[...] nur die Bedingung für den Schaden auch ursächlich, die mit ihm in einem adäquaten Zusammenhang steht.“⁶⁸ Im Staatshaftungsrecht ist damit die Adäquanztheorie anzuwenden. Zu prüfen ist, „[...] welchen Verlauf die Dinge bei pflichtgemäßem Handeln des Amtswalters genommen hätten und wie sich die Vermögenslage des Betroffenen in diesem Falle darstellen würde.“⁶⁹

Auch hier weisen die Regelungen nach dem StHG zur Kausalität keinen Unterschied zum aktuellen Amtshaftungsanspruch auf.⁷⁰ Sie sind kongruent.

3.1.7 Schaden

Der Grundhaftungstatbestand verlangt, dass für den aus der Verletzung einer öffentlichen Pflicht entstandenen Schaden gehaftet wird. Als Schaden ist jeder Nachteil zu sehen, „[...] den jemand an seinem Vermögen oder seinen übrigen rechtlich geschützten Gütern erleidet.“⁷¹ Im Zivilrecht ist bei dem Begriff des Schadens die Differenzhypothese anzuwenden, die von Friedrich Mommsen entwickelt wurde.⁷² Demnach „[...] ist Schaden der Unterschied zwischen der Vermögenslage, die tatsächlich durch das schädigende Ereignis geschaffen worden ist, und der Vermögenslage, die hypothetisch unter Ausschaltung dieses Ereignisses bestehen würde.“⁷³ Ersatzfähig sind grundsätzlich „[...] alle adäquat verursachten Schadenspositionen, einschließlich des Vermögensschadens [...]“⁷⁴.

Ein Vermögensschaden liegt vor, „[...] wenn der jetzige tatsächliche Wert des Vermögens des Geschädigten geringer ist als der Wert, den das Vermögen ohne das die Ersatzpflicht begründendes Ereignis haben würde. Die Vermögenslage des Geschädigten muss sich objektiv verschlechtert haben.“⁷⁵ Ist das Vermögen nur gefährdet, liegt

67 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 243, Rn. 219.

68 Ebd., Rn. 221.

69 Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 39, Rn. 158.

70 Vgl. ebd., S. 38-40.

71 Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 251, Rn. 245.

72 Vgl. Palandt / Grüneberg, S. 289, Rn. 10.

73 Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 251, Rn. 245.

74 Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 44.

75 Palandt / Grüneberg, S. 289, Rn. 10.

kein Vermögensschaden vor. Ist es möglich, den Schaden in Geld zu bewerten, ist ein materieller Schaden gegeben.⁷⁶

Unter Nichtvermögensschaden sind insbesondere Beeinträchtigungen des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit, der Freiheit, der Ehre und der Persönlichkeit zu verstehen.⁷⁷ Objekt des Nichtvermögensschadens sind damit immaterielle Güter. Der Ausgleich erfolgt in Form von Schmerzensgeld, um das erlittene Leid auszugleichen.⁷⁸

Der Schadensbegriff des StHG richtet sich demzufolge nach den Bestimmungen des Zivilrechts. Er entspricht damit dem Schaden im Sinne des Amtshaftungsanspruchs.⁷⁹ Dass neben materiellen auch immaterielle Schädigungen ausgeglichen werden, kann nur positiv aufgefasst werden. Den Staat nur für materiellen Schaden aufkommen zu lassen und damit zu privilegieren, läuft dem Sinn einer Staatshaftung zuwider. Zugefügtes Unrecht bleibt Unrecht, ganz gleich in welcher Form dieses verübt wird. Es muss beseitigt werden. Eine Abweichung von den im Zivilrecht geltenden Regelungen hätte das Fundament, auf dem das Staatshaftungsrecht aufbaut, überaus stark destabilisiert.

3.1.8 Aktivlegitimation

Der Grundhaftungstatbestand legt fest, dass dem „anderen“ der entstandene Schaden zu ersetzen ist. Darunter sind die natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts zu verstehen, da der Staat auf allen Ebenen (Bundesebene, Landesebene und Kommunalebene) Träger der öffentlichen Gewalt ist. Andere Träger der öffentlichen Gewalt können sich nicht auf den Grundhaftungstatbestand des StHG berufen. Das ergibt sich aus Art. 20 Abs. 3 GG, dem Rechtsstaatsprinzip. Die Staatshaftung fällt unter diesen verfassungsrechtlichen Grundsatz und soll verwirklicht werden. Die öffentliche Gewalt ist damit auf allen Ebenen an die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips gebunden.⁸⁰ Ihre Organe haben eigene Instrumente, mit denen sie gegen die Verletzung von Pflichten durch andere Träger der öffentlichen Gewalt vorgehen können. Als Beispiel sei hier die Bund-Länder-Haftung nach Art. 104 a Abs. 5 GG genannt.⁸¹ In Ausnahmefällen ist jedoch auch Amtswaltern ein Rechtsschutz auf Staatshaftung einzuräu-

76 Vgl. Palandt / Grüneberg, Rn. 10-12.

77 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 259, Rn. 278.

78 Vgl. Palandt / Grüneberg, S. 289, Rn. 9 und S. 329, Rn. 4.

79 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 44-45.

80 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 223, Rn. 165.

81 Vgl. Maurer, S. 742, Rn. 57.

men, wenn ihre Grundrechtsposition als Bürger beeinträchtigt wird. Das kann der Fall sein, wenn sie bsw. rechtswidrig vorzeitig pensioniert werden sollen.⁸²

Im Bereich der Amtshaftung können neben Privaten in besonderen Fällen auch andere Verwaltungsträger als Dritte im Sinne des Art. 34 GG gesehen werden. Diese seltene Konstellation kann bsw. eintreten, wenn ein Landesbeamter bei einem schuldhaft verursachten Verkehrsunfall das Fahrzeug einer Gemeinde beschädigt.⁸³ Fraglich ist, ob bei einem Fortbestehen des StHG unter den Begriff des „anderen“ auch Verwaltungsträger zählen würden. Das hätte durch Urteile in Staatshaftungsstreitigkeiten entwickelt werden können. Darauf kann hier nicht weiter eingegangen werden.

3.1.9 Passivlegitimation und Regress

§ 1 Abs. 1 StHG regelt, wer den Schaden tragen muss, der auf Grund der Pflichtverletzung entstanden ist. Der Träger der öffentlichen Gewalt, der den Schaden verursacht hat, muss eintreten. Art. 34 Satz 1 GG legt fest, dass die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der schadensverursachende jemand steht, trifft. Das ist auf § 1 Abs. 1 StHG anzuwenden, da Art. 34 GG weiterhin die verfassungsrechtliche Grundlage des StHG bildet.⁸⁴ Der Rechtsträger, der dem Amtswalter die öffentliche Gewalt zur Ausübung anvertraut hat, wird zur Haftung herangezogen. Der Amtswalter kann gemäß Art. 34 Satz 1 GG bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit im Innenverhältnis zur Haftung herangezogen werden. Der Vorsatz „[...] ist das Wissen und Wollen des pflichtwidrigen Erfolgs.“⁸⁵ Grobe Fahrlässigkeit ist gegeben, „[...] wenn die verkehrserforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt wird, schon einfachste, ganz naheliegende Überlegungen nicht angestellt werden und das nicht beachtet wird, was im gegebenen Fall jedem einleuchten musste.“⁸⁶ Liegt eine dieser Voraussetzungen vor, steht dem Träger der Rückgriff gegenüber dem Amtswalter offen.

Fraglich ist, warum der Gesetzgeber davon abgesehen hat, den Regressweg des Staates gegenüber seinen Bediensteten direkt im StHG zu regeln. Das Gesetz stellt eine Gelegenheit dar, dieses Rechtsgebiet vollumfänglich zusammen zu fassen. Art. 34 GG könnte in diesem Zusammenhang so umgestaltet werden:

82 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 223, Rn. 165.

83 Vgl. Maurer, S. 742, Rn. 56.

84 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 161, Rn. 7.

85 Palandt / Grüneberg, S. 373, Rn. 10.

86 Ebd., S. 379, Rn. 5.

Der Staat haftet für Schäden, die seine Organe und Träger in Ausübung amtlicher Tätigkeiten verursachen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Die Rückgriffregelung könnte damit, neben allen anderen Bestimmungen des Staatshaftungsrechts, in einem Gesetz niedergeschrieben werden.

3.2 Haftung für technische Einrichtungen

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 1 (2) Das Versagen einer technischen Einrichtung gilt als Pflichtverletzung, wenn der Träger anstatt durch Personen durch die Einrichtung öffentliche Gewalt selbständig ausüben läßt [sic] und das Versagen einer Pflichtverletzung dieser Person entsprechen würde.

3.2.1 Begriff der technischen Einrichtung

Um den Rechtsschutz des Bürgers zu gewährleisten, müssen Aufgaben von Amtswaltern, die von selbstständig agierenden technischen Einrichtungen ausgeübt werden, mit in die Normierung der Staatshaftung aufgenommen werden. Der Fiskus bedient sich bestimmter Hilfsmittel, um seine öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Hilfsmittel können insbesondere Kraftfahrzeuge, Feuerlöschvorrichtungen, Verkehrsampelanlagen, Computer sowie Waffensysteme der Bundeswehr sein. Nach § 1 Abs. 2 StHG ist es ausschlaggebend, dass das technische Hilfsmittel nicht nur ein Werkzeug des Amtswalters darstellt, sondern dass es selbstständig arbeiten kann und das Versagen einer Pflichtverletzung dieser Person, also des Amtswalters, entsprechen würde. Verkehrsampeln agieren nach ihrer Programmierung vollkommen selbstständig und müssen demzufolge nur noch gewartet werden. Sie sind für die Schaltung der Lichtzeichen verantwortlich und üben damit gegenüber dem Bürger eine öffentliche Pflicht, nämlich die Sicherung des Straßenverkehrs, aus. Diese Pflicht wurde in der Vergangenheit von Straßenverkehrsbehörden bzw. Verkehrspolizisten getragen. Damit fallen Verkehrsampelanlagen unter den Geltungsbereich des § 1 Abs. 2 StHG, da sie selbstständig und an der Stelle eines Amtswalters tätig werden.⁸⁷

3.2.2 Versagen technischer Einrichtungen

Beim Versagen technischer Einrichtungen ist zum einen der technische und zum anderen der rechtliche Aspekt zu prüfen.

3.2.2.1 Technisches Versagen

Das technische Versagen beinhaltet „[...] jedes nicht ordnungsgemäße Funktionieren der Maschine [...]“⁸⁸. Errechnet ein Computer auf Grund von Spannungsschwankungen falsche Beträge, hat er technisch versagt. Er handelt entgegen seiner mechanisch-physikalischen Struktur.⁸⁹

87 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 273, Rn. 313.

88 Ebd., S. 275, Rn. 319.

89 Vgl. ebd.

3.2.2.2 Rechtliches Versagen

Eine technische Einrichtung versagt rechtlich, wenn „[...] das technisch nicht ordnungsgemäße Verhalten der Maschine auch einer Pflichtverletzung der natürlichen Person entsprechen könnte, die eigentlich anstatt der Maschine handeln müsste [sic].“⁹⁰ Hier wird zwischen der hoheitlichen Tätigkeit und der Gefahr, die von einer Einrichtung selbst ausgehen kann, unterschieden. Ampeln können sich bei Blitzeinschlägen aufladen und Passanten bei Betätigung der Schalter verletzen. Dieses Geschehen einem Amtswalter zuzuordnen, ist nicht schlüssig. Damit wäre ein Anspruch auf Staatshaftung unbegründet. Hat eine technische Einrichtung sowohl technisch als auch rechtlich versagt, liegt damit eine Verletzungshandlung vor. Um jedoch einen Anspruch auf Staatshaftung geltend machen zu können, müssen die weiteren unter 3.1 genannten Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen (Ausübung öffentlicher Gewalt, Verletzung einer öffentlichen Pflicht, Kausalität und Schaden).⁹¹

Dass Schäden, welche durch technische Einrichtungen verursacht werden, im StHG geregelt sind, stellt einen Fortschritt in der Rechtsklarheit dar. Der Staat bedient sich bei seiner Aufgabenerfüllung in vielen Bereichen unterschiedlichster Arten von Maschinen. Diese Regelungslücke wurde durch den damaligen Gesetzgeber erkannt und geschlossen.

Die Amtshaftung setzt das Handeln eines Amtswalters voraus. Sie ist eine deliktische Personalhaftung und verlangt daher zwingend ein menschliches Handeln.⁹² Aus diesem Grund kann Schadensersatz beim Versagen technischer Einrichtungen nicht mit Hilfe von § 839 i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG erlangt werden.

Verursachen fehlerhafte Ampelschaltungen („Feindliches Grün“) einen Verkehrsunfall, haftet nach aktueller Rechtslage der für die Straßenverkehrsbehörde zuständige Rechtsträger nach den Maßstäben des enteignungsgleichen Eingriffs (s. Kapitel 6.1).⁹³

90 Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 275, Rn. 319.

91 Vgl. ebd., S. 275-276.

92 Vgl. ebd., S. 271, Rn. 311.

93 Vgl. OLG Karlsruhe, Urt. vom 18. Juli 2013, 9 U 23/12-, juris, Leitsatz 1.

3.3 Unmittelbare, ausschließliche und primäre Staatshaftung

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 1 (3) Personen, die die Pflichtverletzung begehen, haften dem Geschädigten nicht.

Die Unmittelbarkeit koppelt die Staatshaftung von der persönlichen Haftung desjenigen, der die hoheitliche Gewalt ausübt, ab. Nach § 1 Abs. 1 StHG haftet der Träger unmittelbar.⁹⁴ Dieser Rechtsträger ist an die Erfüllung des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG gebunden. Damit trägt er auch die Haftung, „[...] wenn er seine grundlegende gesetzliche Verpflichtung zur verfassungsmäßigen und gesetzmäßigen Ausübung der ihm anvertrauten Staatsgewalt verletzt.“⁹⁵ Für die Staatshaftung genügt damit die Schädigung eines anderen auf Grund pflichtwidrigen Handelns der Exekutive oder Judikative und dass eine öffentlich-rechtliche Pflicht verletzt wurde, die das Ziel verfolgt, den Geschädigten zu schützen.⁹⁶ § 1 Abs. 3 StHG normiert die ausschließliche Haftung der öffentlichen Gewalt und eliminiert damit die persönliche Außenhaftung. Derjenige, der die hoheitliche Gewalt ausübt, haftet dem Geschädigten nicht.⁹⁷ Die Ausschließlichkeit beseitigt die deliktische Eigenverantwortlichkeit des Amtswalters. Da die Staatshaftung durch die Verfassung garantiert ist, ist es nicht mehr notwendig, dass der Amtswalter bei Fehlverhalten persönlich nach außen haftet.⁹⁸ Mit der primären Staatshaftung soll garantiert werden, dass der Staat an erster Stelle leistet. Er soll nicht auf andere Ersatzmöglichkeiten verweisen und damit eine Haftung ausschließen können. Das StHG gewährleistet eine primäre Staatshaftung, da es keine Möglichkeit der Verweisung beinhaltet.⁹⁹ Damit haftet der Staat primär und nicht subsidiär. Durch den „[...] Wegfall der deliktischen Eigenhaftung des Amtswalters als Anknüpfung für die Staatshaftung verliert auch die Verweisung des geltenden Rechts in § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB auf die Möglichkeit anderweitigen Ersatzes bei fahrlässigen Pflichtverletzungen ihre Rechtfertigung.“¹⁰⁰

Mit dieser Haftungskonstellation wird die auf den Staat übergeleitete Haftung nach den geltenden Bestimmungen des Amtshaftungsanspruchs und die Subsidiaritätsklausel (s. Kapitel 6.3) abgeschafft.

94 Vgl. Herbst / Lühmann, Die Staatshaftungsgesetze der neuen Länder – Kommentar, 1997, S. 477.

95 BT-Drucks. 8/2079, S. 25.

96 Vgl. ebd.

97 Vgl. Herbst / Lühmann, S. 477.

98 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 25.

99 Vgl. Herbst / Lühmann, S. 477.

100 BT-Drucks. 8/2079, S. 25.

3.4 Geldersatz

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 2 (1) Der Träger hat den Schaden in Geld zu ersetzen. Der Geldersatz entfällt, wenn die Pflichtverletzung auch bei Beachtung der bei der Ausübung öffentlicher Gewalt den Umständen nach gebotenen Sorgfalt nicht hätte vermieden werden können. Satz 2 wird bei Versagen technischer Einrichtungen (§ 1 Abs. 2) nicht angewandt.

(2) Besteht die Pflichtverletzung in einem rechtswidrigen Grundrechtseingriff, so ist der Schaden auch bei Beachtung der nach Absatz 1 gebotenen Sorgfalt zu ersetzen.

(3) Der zu ersetzende Schaden umfaßt [sic] auch den entgangenen Gewinn, der nach dem gewöhnlichen Verlauf der Dinge oder nach den besonderen Umständen, insbesondere nach den getroffenen Anstalten und Vorkehrungen, mit Wahrscheinlichkeit erwartet werden konnte, sowie den Nichtvermögensschaden nach Maßgabe des § 7. Satz 1 wird bei Versagen technischer Einrichtungen (§ 1 Abs. 2) und bei Grundrechtseingriffen (Absatz 2) nicht angewandt.

(4) Haben Umstände, die der Geschädigte zu vertreten hat, den Schaden mitverursacht, so hängen die Verpflichtung zum Geldersatz und der Umfang des zu leistenden Ersatzes davon ab, inwieweit der Schaden vorwiegend von dem Geschädigten oder dem Träger verursacht worden ist. § 254 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches wird entsprechend angewandt.

§ 6 Der Geldersatz entfällt, wenn der Geschädigte es unterläßt (sic), den Schaden durch Gebrauch eines förmlichen Rechtsbehelfs einschließlich der gerichtlichen Klageerhebung oder eines sonstigen ordentlichen gesetzlichen Verfahrensmittels zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der öffentlichen Gewalt abzuwenden. Dies gilt nicht, wenn der Geschädigte den Gebrauch des Rechtsmittels oder des sonstigen Verfahrensmittels ohne Verschulden versäumt hat.

§ 7 (1) Bei einer Verletzung der körperlichen Unversehrtheit, der Gesundheit, der Freiheit oder einer schweren Verletzung der Persönlichkeit ist der Schaden, der nicht Vermögensschaden ist, unter Berücksichtigung von § 2 Abs. 4 angemessen in Geld zu ersetzen.

(2) Der Anspruch entfällt, soweit eine Folgenbeseitigung im Sinne des § 3 möglich ist und genügt oder soweit dem Geschädigten in anderer Weise Genugtuung geleistet worden ist.

(3) Der Anspruch ist erst übertragbar und vererblich, wenn er anerkannt oder rechtshängig geworden ist.

Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des Grundhaftungstatbestandes vor, kann der Geschädigte Geldersatz verlangen. Dadurch wird der Träger der öffentlichen Gewalt, die den Schaden verursacht hat, zum Ersatz des Schadens in Geld verpflichtet. Es gilt das Prinzip der Totalrestitution, oder auch Totalreparation. Hat der Geschädigte kein Mitverschulden nach § 2 Abs. 4 StHG mit zu tragen, wird der Schaden in vollem Umfang ersetzt.¹⁰¹

§ 2 Abs. 1 Satz 2 StHG normiert die Haftungsabwehr in Form einer verschuldensabhängigen Haftung. Der Staat ist an das Gesetz und der damit einhergehenden Verpflichtung, Aufgaben zu erfüllen, gebunden. Er kann sich dem Auftrag der Aufgabener-

101 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 287, Rn. 12.

fällung nicht entziehen. Die Haftungsabwehr soll gewährleisten, dass der Staat bei zunehmendem Haftungsrisiko nicht handlungsunfähig wird.¹⁰² Das Sorgfaltsgebot gilt als gewahrt, wenn der Träger der öffentlichen Gewalt nachweist, dass die Übertragung der hoheitlichen Aufgabe auf einen beispielgebenden bzw. hervorragenden Amtswalter die Pflichtverletzung nicht verhindert hätte.¹⁰³ Damit liegt die Beweislast beim Staat. Er muss nachweisen, dass „[...] seine Organe oder Stellen die im Haftungsmaßstab unveränderten Sorgfaltspflichten eingehalten haben.“¹⁰⁴ Würde jeder befähigte Amtswalter in diesem Rahmen handeln, entfällt der Anspruch auf Geldersatz. Dieser Grundsatz gilt jedoch sowohl nicht bei technischen Einrichtungen, wie § 2 Abs. 1 Satz 3 StHG bestimmt, als auch bei rechtswidrigen Grundrechtseingriffen durch die öffentliche Gewalt gemäß § 2 Abs. 2 StHG. Hier greift die Haftungsabwehr durch den Staat nicht und er kann sich der Haftungsverpflichtung nicht entziehen.

Der Geldersatz umfasst gemäß § 2 Abs. 3 StHG den entgangenen Gewinn sowie den Nichtvermögensschaden nach § 7 StHG. Entgangener Gewinn und Nichtvermögensschaden durch das Versagen einer technischen Einrichtung oder durch einen rechtswidrigen Grundrechtseingriff wird nach § 2 Abs. 3 Satz 2 StHG nicht ersetzt. Der entgangene Gewinn wird in § 2 Abs. 3 Satz 1 StHG wortgleich wie in § 253 Satz 2 BGB normiert. Demnach ist entgangener Gewinn, welcher nach dem gewöhnlichen Verlauf der Dinge oder nach den besonderen Umständen, insbesondere nach den getroffenen Anstalten und Vorkehrungen, mit Wahrscheinlichkeit erwartet werden konnte. Als Beispiel kann hier eine unterbrochene Stromzufuhr, die den Produktionsprozess eines Unternehmens zum Erliegen bringt, genannt werden. Der Zeitabschnitt, in dem die Produktion still steht, ist entgangener Gewinn des Unternehmens.

Weiterhin umfasst der Geldersatz den Nichtvermögensschaden nach Maßgabe des § 7 StHG. Gemäß § 7 Abs. 1 StHG soll der aus der Verletzung der körperlichen Unversehrtheit, der Gesundheit, der Freiheit oder aus der schweren Verletzung der Persönlichkeit entstandene Schaden, der kein Vermögensschaden ist, unter Anwendung des § 2 Abs. 4 StHG angemessen in Geld ersetzt werden (z. B. in Schmerzensgeld als Ausgleich für erlittenes Leid). Nach § 7 Abs. 2 StHG entfällt dieser Anspruch, soweit eine Folgenbeseitigung nach § 3 (s. Kapitel 3.5) möglich ist und genügt oder soweit

102 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 288, Rn. 15 und Zur Reform des Staatshaftungsrechts. Gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder zur Neuregelung der Staatshaftung. Bericht, Modelle, Materialien. Herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, Oktober 1987, S. 80.

103 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 291, Rn. 25.

104 BT-Drucks. 8/2079, S. 25.

dem Geschädigten in anderer Weise Genugtuung geleistet worden ist. Hier wird der Vorrang der Folgenbeseitigung vor der Geldzahlung normiert. Der Träger, der für den immateriellen Schaden verantwortlich ist, soll in erster Linie den Status quo ante herstellen. Ist das möglich und ausreichend, erfolgt kein Geldersatz.¹⁰⁵

§ 2 Abs. 4 StHG normiert das Mitverschulden. Sinngemäß entspricht diese Norm dem Gehalt des § 254 Satz 1 BGB. Dieser „[...] beruht auf dem Rechtsgedanken, dass derjenige, der die Sorgfalt außer Acht lässt, die nach der Lage der Sache erforderlich erscheint, um sich selbst vor Schaden zu bewahren, den Verlust oder die Kürzung seines [...] Anspruches hinnehmen muss.“¹⁰⁶ Der Betroffene muss vorsätzlich oder fahrlässig in Anbetracht der Vorhersehbarkeit und der Vermeidbarkeit des Schadensereignisses gehandelt haben, um ihm ein Mitverschulden zur Last legen zu können.¹⁰⁷ Im StHG wird damit wie im Zivilrecht geprüft, inwieweit der Geschädigte den Schadenseintritt mitverursacht hat. Die weiteren Bestimmungen des § 2 StHG werden an dieser Stelle nicht weiter untersucht, da sie sich nicht von den zivilrechtlichen Grundsätzen unterscheiden.

Unterlässt es der Geschädigte gemäß § 6 Satz 1 StHG den Schaden durch Gebrauch eines förmlichen Rechtsbehelfs, einschließlich der gerichtlichen Klageerhebung oder eines sonstigen ordentlichen gesetzlichen Verfahrensmittels zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der öffentlichen Gewalt, abzuwenden, entfällt der Anspruch auf Geldersatz. Hat der Geschädigte den Gebrauch des Rechtsmittels ohne Verschulden versäumt, so entfällt der Anspruch nach § 6 Satz 2 StHG nicht. Das wäre der Fall, wenn der Geschädigte durch einen Unfall in einen komatösen Zustand fällt.

Der Geldersatz stellt in der aktuellen Rechtslage die einzige Wiedergutmachungsform im Institut der Amtshaftung dar. Die Modalitäten im StHG und beim Amtshaftungsanspruch zum Geldersatz unterscheiden sich nicht.¹⁰⁸ Anders als bei der Amtshaftung liegt die Beweislast nach dem StHG jedoch beim Staat und nicht beim Geschädigten. Das stärkt die Rechtsposition des Geschädigten deutlich.

105 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 50 und Palandt / Grüneberg, S. 329, Rn. 4.

106 Palandt / Grüneberg, S. 333, Rn. 1.

107 Vgl. ebd., S. 334, Rn. 9.

108 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 20, Rn. 90 und S. 40, Rn. 167.

3.5 Folgenbeseitigung

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 3 (1) Besteht der Schaden in der Veränderung eines tatsächlichen Zustandes zum Nachteil des Geschädigten, so hat der Träger diese Folgen durch Herstellung des früheren oder, falls dies unzumutbar ist, eines gleichwertigen Zustandes zu beseitigen. Entsprechendes gilt, wenn ein durch die öffentliche Gewalt 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) 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 Mitverschuldung beteiligt; überwiegt seine Mitverursachung, so entfällt der Anspruch.

Wie der Geldersatzanspruch setzt auch der Folgenbeseitigungsanspruch voraus, dass der Grundhaftungstatbestand nach § 1 StHG erfüllt ist (Ausübung öffentlicher Gewalt, Verletzung einer öffentlichen Pflicht, Kausalität und Schaden). Der Folgenbeseitigungsanspruch hat zum Ziel, die „[...] tatsächlichen Folgen eines rechtswidrigen Eingriffs [...]“¹⁰⁹ zu beseitigen. Der ursprüngliche Zustand, welcher auf Grund des widerrechtlichen Eingriffs verändert wurde, soll wiederhergestellt werden. Damit handelt es sich bei dem Folgenbeseitigungsanspruch um einen Wiederherstellungsanspruch. Er orientiert sich an der Vergangenheit (*status quo ante*) und ist damit von der Naturalrestitution nach § 249 Abs. 1 BGB, welche sich hypothetisch an der Zukunft orientiert, zu unterscheiden.¹¹⁰ Als Beispiele für rechtswidrige Eingriffe können planwidrige und planlose Bauvorhaben sowie der Überbau einer öffentlichen Straße auf ein Privatgrundstück genannt werden.¹¹¹

Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 StHG soll der frühere Zustand, oder falls dies unzumutbar ist, ein gleichwertiger Zustand hergestellt werden. Die Herstellung des früheren Zustandes ist unzumutbar, wenn es nicht möglich ist, den früheren Zustand in vollem Umfang wiederherzustellen. Das ist bsw. der Fall, wenn der Pkw einer Privatperson rechtswidrig beschlagnahmt und unbrauchbar gemacht wird. Hier könnte der Bürger die Lieferung eines neuen Pkw, welcher dem vorherigen Fahrzeug entspricht, verlangen.¹¹² Damit wäre ein gleichwertiger Zustand erreicht.

109 Maurer, S. 846, Rn. 1.

110 Vgl. ebd., Rn. 1-2.

111 Vgl. Ossenbühl, S. 354-355.

112 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 352, Rn. 44.

§ 3 Abs. 1 Satz 2 StHG gewährt auch dann das Recht auf Folgenbeseitigung, wenn der herbeigeführte Zustand erst nachträglich rechtswidrig wird. Als Standardfall ist hier die Einweisung von Obdachlosen durch einen Verwaltungsakt und der Anspruch auf Räumung der Wohnung, nach Aufhebung der Einweisungsverfügung, zu nennen. Dieser während der Nachkriegszeit auftretende Fall trug zur Entwicklung des Folgenbeseitigungsanspruchs bei.¹¹³

§ 3 Abs. 2 StHG normiert die Ausschlussgründe der Folgenbeseitigung. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 StHG entfällt der Anspruch, wenn die Herstellung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Tatsächlich unmöglich (nicht möglich) ist bsw. „[...] der Widerruf von persönlichkeits- und ehrverletzenden Äußerungen.“¹¹⁴ Sie können nicht ungeschehen gemacht werden. Jedoch können diese Äußerungen mit dem Unterlassungsanspruch und dem Entschädigungsanspruch, abgeleitet aus dem aufopferungsgleichem Eingriff, angegriffen werden (vgl. Kapitel 6.1).¹¹⁵ Eine rechtliche Unmöglichkeit (nicht zulässig) kann gegeben sein, wenn die Behörde zur Herstellung des früheren Zustandes „[...] in die Rechte Dritter eingreifen müsste, dafür aber über keine Rechtsgrundlage verfügt.“¹¹⁶ Nicht zumutbar wäre die Wiederherstellung, wenn sie unverhältnismäßig ist und damit einen zu enormen Aufwand darstellt.¹¹⁷

Die Zumutbarkeitsvoraussetzung ist in der Literatur auf Kritik gestoßen. Sie sei ausschließlich ergebnisorientiert und damit abzulehnen (Friedrich Schoch zitiert in Ossenbühl S. 387). Weiterhin sei zu befürchten, dass damit der Folgenbeseitigungsanspruch schleichend entwertet wird (Wilfried Fiedler zitiert in Ossenbühl S. 388). Auf der Gegenseite wird argumentiert, dass das Zumutbarkeitserfordernis unverzichtbar ist. Es stellt als ein Ausdruck der Verhältnismäßigkeit sicher, dass keine sinnlosen Entscheidungen getroffen werden. Außerdem haben sich die Befürchtungen in der Praxis als gegenstandslos erwiesen.¹¹⁸ Das Bundesverwaltungsgericht hat die Zumutbarkeit ebenfalls als einen Bestandteil des Folgenbeseitigungsanspruchs anerkannt. Die „[...] Wiederherstellung des ursprünglichen rechtmäßigen Zustandes soll dem Verpflichteten dann nicht angesonnen werden, wenn damit ein unverhältnismäßig hoher Aufwand verbunden ist, der zu dem erreichbaren Erfolg bei allem Respekt für das Verlangen nach rechtmäßigen Zuständen in keinem vernünftigen Verhältnis mehr steht.“¹¹⁹ In ei-

113 Vgl. Maurer, S. 847, Rn. 3.

114 Ossenbühl, S. 384.

115 Vgl. ebd.

116 Maurer, S. 851, Rn. 17.

117 Vgl. ebd.

118 Vgl. ebd.

119 BVerwG, Urt. vom 26. August 1993 – 4 C 24.91 -, juris, Rn. 59.

nem solchen Fall kann der Bürger einen Folgenentschädigungsanspruch geltend machen.¹²⁰

§ 3 Abs. 2 Satz 2 StHG normiert den Entfall des Anspruchs auf Folgenbeseitigung bei Unanfechtbarkeit bzw. Bestandskraft von Verwaltungsakten oder anderen Entscheidungen. Die Bestandskraft legt fest, dass ein Bürger, der eine hoheitliche Entscheidung nicht oder nicht rechtzeitig anfechtet, diese und ihre Folgen ertragen muss.¹²¹ „Die Anfechtungsfristen sollen sicherstellen, dass Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts alsbald einer Klärung zugeführt und nach der dafür gesetzten Frist im Interesse der Rechtssicherheit nicht mehr geltend gemacht werden können.“¹²² Dabei stellt die Bestandskraft nicht das endgültige Ergebnis einer hoheitlichen Entscheidung dar. Verwaltungsakte können nach § 51 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹²³ wieder aufgegriffen, gegen Gerichtsurteile der Verwaltungsgerichte kann Berufung nach § 124 ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)¹²⁴ sowie Revision gemäß § 132 ff. VwGO eingelegt und Beschlüsse des Gerichts mit einer Beschwerde nach § 146 VwGO angegriffen werden.

§ 3 Abs. 3 StHG regelt wie bei dem Geldersatz nach § 2 Abs. 4 StHG das Mitverschulden des Geschädigten. § 3 Abs. 3 Satz 2 StHG legt fest, dass der Geschädigte keinen Anspruch geltend machen kann, wenn seine Mitverursachung überwiegt. Das ist der Fall, wenn er den Eintritt des Schadens zu über 50 % mit hervorgerufen hat. Der haftende Rechtsträger andererseits kann dem Geschädigten die Folgenbeseitigung nicht auferlegen.¹²⁵ Wird die Mitverantwortung bsw. auf 30 % festgesetzt, muss sich der Geschädigte an 30 % der Kosten beteiligen. Hier wird wie bei dem Zumutbarkeitserfordernis als Ausschlussgrund unter § 3 Abs. 2 StHG geprüft, ob eine Beteiligung an den Kosten durch den Geschädigten zumutbar ist. Dass dieser in eine wirtschaftliche Notlage gerät, soll vermieden werden.¹²⁶

In der aktuellen Rechtslage dient der richterrechtlich entwickelte Folgenbeseitigungsanspruch dem Schutz der Grundrechte und richtet sich ausschließlich auf die Wiederherstellung des früheren Zustandes.¹²⁷ Die Reichweite der Folgenbeseitigung ent-

120 Vgl. Baldus in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 68.

121 Vgl. Maurer, S. 361, Rn. 79.

122 Ebd.

123 Verwaltungsverfahrensgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102).

124 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686)

125 Vgl. Schäfer, S. 376, Rn. 15.

126 Vgl. ebd., Rn. 16.

127 Vgl. Baldus in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 5-7.

spricht damit der im StHG. Kritisch ist, trotz der Entscheidung des BVerwG, das Zumutbarkeitserfordernis zu betrachten. Ganz gleich wie groß der Unterschied zwischen den Einbußen des Bürgers und den Beseitigungskosten sein mag, der Staat sollte im Rahmen der Folgenbeseitigung diese Grundrechtseingriffe in vollem Umfang aus der Welt schaffen müssen. Somit stünde der Staat in der Pflicht, genau darauf zu achten, wie und in welchem Rahmen er handelt. Den Fiskus durch einen Folgenentschädigungsanspruch zu entlasten, ändert an der geschaffenen Rechtsgüterbeeinträchtigung nichts. Diese muss beseitigt werden. Eine Entschädigung in diesen Fällen erscheint nicht ausreichend. Würde hier die Zumutbarkeitsbestimmung nicht greifen, könnte auf einen Folgenentschädigungsanspruch verzichtet und dem Sinn der Staatshaftung mehr Rechnung getragen werden. Die Möglichkeit des Staates, Entschädigung an Stelle einer Beseitigung leisten zu können, grenzt den Sinn einer Haftung für staatlich begangenes Unrecht ein.

Mit der Aufnahme der Folgenbeseitigung als Form der Wiedergutmachung entfällt der Folgenbeseitigungsanspruch als bisher eigenständiges Haftungsinstitut der Staatshaftung. Dieser wird nun bei Erfüllung des Grundhaftungstatbestands als Rechtsfolge im StHG abgedeckt. Das StHG kodifiziert damit eines der richterlich entwickelten Staatshaftungsinstitute (vgl. Kapitel 6.1).

3.6 Verhältnis von Geldersatz und Folgenbeseitigung

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 4 (1) Statt der Folgenbeseitigung kann der Geschädigte Geldersatz nach Maßgabe des § 2 verlangen. Der Träger kann jedoch die Folgenbeseitigung wählen, falls sie dem Geschädigten, auch hinsichtlich einer etwaigen Kostenbeteiligung nach § 3 Abs. 3, zuzumuten ist.

(2) Soweit die Folgenbeseitigung zum Schadensausgleich nicht genügt oder nach § 3 Abs. 2 oder 3 entfällt, kann der Geschädigte nach Maßgabe des § 2 Geldersatz verlangen.

Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 StHG kann der Geschädigte anstelle der Folgenbeseitigung den Geldersatz wählen, wenn er die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt. Darin kann ein begründetes Interesse liegen. Ein solches Interesse liegt bsw. vor, wenn das Haus des Betroffenen auf Grund einer rechtswidrigen Abrissverfügung beseitigt worden ist und dieser sein Grundstück danach aber anderweitig nutzen möchte. Der Geschädigte soll nicht gezwungen werden, seinen Anspruch ausschließlich auf die Wiederherstellung des Hauses richten zu können. Stattdessen soll es ihm möglich sein, Geldersatz zu verlangen. § 4 Abs. 1 Satz 2 StHG normiert, dass der Rechtsträger die Folgenbeseitigung wählen kann, wenn sie dem Geschädigten unter dem o. g. Aspekt der Kostenbeteiligung nach § 3 Abs. 3 StHG zuzumuten ist. Auch der Träger kann ein begründetes Interesse an der Folgenbeseitigung haben, bsw. um Kosten zu sparen. Wählt also nun der Geschädigte den Geldersatz, um nicht an den Kosten beteiligt zu werden und wählt der Rechtsträger im Gegensatz aber die Folgenbeseitigung aus, sichert das Zumutbarkeitserfordernis, dass der Geschädigte trotz der Kostenbeteiligung nach § 3 Abs. 3 StHG in keine wirtschaftliche Zwangslage gerät. Genügt die Folgenbeseitigung nicht zum Schadensausgleich oder ist die Folgenbeseitigung nach § 3 Abs. 2 und Abs. 3 StHG entfallen, kann der Geschädigte gemäß § 4 Abs. 2 StHG einen anteiligen Geldersatz verlangen. Auch ein auf Grund von Mitverschulden verringerter Anspruch auf Geldersatz kann erhoben werden.¹²⁸

Die Wahlmöglichkeit des Trägers, Folgenbeseitigung anstatt Geldersatz leisten zu können, ist in Anbetracht der Rechtsgüterstellung des Geschädigten bedenklich. Nur der Geschädigte sollte zwischen den Wiedergutmachungsarten wählen dürfen. Hat der Staat Schaden angerichtet, so sollte er an die Wahl des Betroffenen gebunden sein. Als Schädiger sollte der Staat nicht in den Genuss kommen, sich die Form der „Entschädigung“ aussuchen zu können.

128 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 46.

3.7 Haftung bei Rechtsprechung und Gesetzgebung

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 5 (1) Besteht die Pflichtverletzung in einer rechtswidrigen Entscheidung der rechtsprechenden Gewalt, die ein gerichtliches Verfahren mit bindender Wirkung beenden soll, oder in einer gerichtlichen Maßnahme, durch die die Grundlagen der Entscheidung gewonnen werden sollen, so tritt die Haftung nach diesem Gesetz nur ein, wenn die Pflichtverletzung eine Straftat ist und die Entscheidung rechtskräftig aufgehoben wird. Das gilt nicht, wenn ein Dritter durch die Pflichtverletzung geschädigt wird, den die bindende Wirkung der Entscheidung nicht betrifft. Für das sonstige Verhalten der rechtsprechenden Gewalt bleibt die Haftung nach diesem Gesetz unberührt.

(2) Besteht die Pflichtverletzung in einem rechtswidrigen Verhalten des Gesetzgebers, so tritt eine Haftung nur ein, wenn und soweit ein Gesetz dies bestimmt. Die Haftung für Pflichtverletzungen der vollziehenden oder rechtsprechenden Gewalt, die ausschließlich auf dem Verhalten des Gesetzgebers beruhen, bleibt davon unberührt.

§ 5 Abs. 1 Satz 1 StHG erfasst die Haftung der rechtsprechenden Gewalt für ihre Urteile und Beschlüsse. Maßgeblich ist hierbei, dass diese Handlungen von Richtern im Sinne des Art. 97 GG ausgehen. Es müssen Personen sein, die sachlich und persönlich unabhängig sind. Zum Kreis der Richter zählen auch Beisitzer und Schöffen, Rechtspfleger jedoch nicht. Die Haftung für die Rechtsprechung verlangt weitere, über den Grundhaftungstatbestand hinausgehende Voraussetzungen. In der Begründung zum StHG wird das mit dem Interesse des Rechtsfriedens gerechtfertigt. Jede Auseinandersetzung, die vor einem Gericht ausgetragen wird, soll zu einem Zeitpunkt enden. Unrichtige Entscheidungen und Maßnahmen von Richtern stellen zwar die Verletzung einer öffentlichen Pflicht dar und könnten grundsätzlich einen Anspruch auf Wiedergutmachung auslösen. Dieses Interesse des Einzelnen soll aber nach der Begründung zum Gesetz dem Interesse der Gemeinschaft an Rechtssicherheit und Rechtsfrieden nachstehen. Aus diesem Grund muss die Pflichtverletzung eine Straftat nach dem Strafgesetzbuch (StGB) darstellen. Lässt sich ein Richter bestechen, verwirklicht dieser schuldhaft den Tatbestand des § 332 StGB. Damit wäre die Haftung nach dem StHG möglich.¹²⁹ Hinzukommend muss die gegen das StGB verstoßende Entscheidung rechtskräftig aufgehoben worden sein, bsw. nach § 133 Abs. 6 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Satz 3 regelt, dass für das sonstige Verhalten der Judikative die Haftungsregelungen nach den §§ 1 bis 3 StHG gelten. Verweigert oder verzögert ein Richter pflichtwidrig die Ausübung seines Amtes, greifen die allgemeinen Regelungen der Staatshaftung.¹³⁰

129 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 47.

130 Vgl. ebd., S. 48.

Die Regelung in § 5 Abs. 1 StHG stammt aus § 839 Abs. 2 BGB, dem sog. Richterspruchprivileg und wurde damit aus dem Zivilrecht in das StHG übernommen. Diese Regelungsübernahme ist jedoch kritisch zu betrachten. Hierbei ist nämlich fraglich, warum Richter besser gestellt werden sollen als die übrigen Amtswalter. Als Argumente für das Richterspruchprivileg werden der Schutz des Richters vor der Angst Ersatzansprüche leisten zu müssen oder das Vermeiden der Gefahr, rechtskräftig entschiedene Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der Staatshaftung wieder aufrollen zu müssen, genannt.¹³¹ Diese Argumente sollten sich allerdings dem Prinzip einer Staatshaftung beugen müssen. Eine Staatshaftung kann nur als Staatshaftung angesehen werden, wenn alle staatlichen Stellen unter den gleichen Bedingungen haften. Eine Besserstellung von Richtern gegenüber den verbleibenden Amtswaltern widerspricht dem Sinn und Zweck eines Staatshaftungsgesetzes. Die Privilegierung von Richtern erscheint gegenüber allen anderen Personen, die öffentliche Gewalt ausüben, nicht gerecht.

§ 5 Abs. 2 StHG schließt die Haftung für die Gesetzgebung gänzlich aus, da es, wie in Satz 1 aufgeführt, kein Gesetz zur Haftung des Gesetzgebers bei der Verletzung seiner Pflichten gegenüber Dritten gibt. Auch hier besteht die Frage, warum Abgeordnete besser gestellt werden sollen, als andere Amtswalter. In einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages wird eindeutig bejaht, dass Abgeordnete bei gesetzgeberischen Handeln hoheitlich tätig werden, da sie ein öffentliches Amt gemäß Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG ausüben und dabei unter der Pflicht stehen, verfassungswidrige Eingriffe zu unterlassen. Jedoch strahlt diese Pflicht keine Drittwirkung aus. Sie gilt, auf Grund des abstrakt-generellen Charakters von Gesetzen, für die Allgemeinheit. In Gesetzen können sich aber Normen mit einer Drittwirkung herausbilden. Gleichwohl wird legislatives Unrecht bei Ansprüchen der Staatshaftung nicht anerkannt.¹³² Das der Gesetzgeber in der Regel lediglich Pflichten gegenüber der Allgemeinheit hat, aber nicht hinsichtlich bestimmten Personen oder Gruppen, legte auch der BGH in seinem Urteil vom 29. März 1971 dar¹³³. Die Erläuterungen des Wissenschaftlichen Dienstes sind widersprüchlich. Die Existenz drittschützender Normen wird bejaht, aber ihre Drittwirkung bei der Haftung des Gesetzgebers wird ausgeschlossen. Drittschützende Normen finden sich in Rechtsbereichen wie dem Bauplanungs- oder

131 Vgl. Ossenbühl, S. 101-102.

132 Vgl. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 25.05.2012, Az.: WD 3 – 3000 – 111/12, WD 6 – 3000 – 072/12, WD 7 – 3000 – 099/12: Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung, S. 1-17.

133 Vgl. BGH, Urt. vom 29. März 1971 – III ZR 110/68-, juris, Leitsatz 2.

Polizeirecht wieder (§ 31 Abs. 2 Baugesetzbuch¹³⁴, § 2 Abs. 2 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz, SächsPVDG¹³⁵). Die Schwierigkeit, parlamentarisches Handeln staatshaftungsrechtlichen Ansprüchen zu unterwerfen, sollte nicht dazu führen den Gesetzgeber von einer Haftung partout auszuschließen. Auch er handelt hoheitlich und erlässt Gesetze, die in die Rechte von Dritten eingreifen. Die generelle Abkehr von der Drittbezogenheit gesetzgeberischen Handelns ist einer der Nachteile des StHG.

Nach der Prüfung des § 5 StHG kann festgestellt werden, dass sich der damalige Gesetzgeber von den geltenden Bestimmungen des Richterspruchprivilegs und des Haftungsausschlusses für legislatives Unrecht nicht getrennt hat.

134 Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).

135 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358).

3.8 Rente und Kapitalabfindung

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 8 (1) Wird infolge der Verletzung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit die Erwerbsfähigkeit des Geschädigten aufgehoben oder gemindert oder tritt eine Vermehrung seiner Bedürfnisse ein, so ist der Schaden durch Entrichtung einer Geldrente zu ersetzen.

(2) Die Geldrente ist monatlich im voraus zu entrichten. Dem Geschädigten gebührt der volle Betrag auch für den Zahlungszeitabschnitt, dessen Ende er nicht mehr erlebt.

(3) Statt der Rente kann der Geschädigte eine Abfindung in Kapital verlangen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt.

(4) Der Anspruch wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß (sic) ein anderer dem Geschädigten Unterhalt zu gewähren hat.

Erwerbsfähig ist gemäß § 8 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) (SGB II)¹³⁶ wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Die Aufhebung der Erwerbsfähigkeit tritt schlussfolgernd ein, wenn der Geschädigte nicht mehr mindestens drei Stunden am Tag arbeiten kann. Wird die Erwerbsfähigkeit durch das Schadensereignis verringert, liegt aber noch über den oben genannten drei Stunden, wird von einer Minderung der Erwerbsfähigkeit gesprochen. Krankheit wird vom BSG als ein „[...] regelwidriger Körper- oder Geisteszustand, der ärztlicher Behandlung bedarf oder - zugleich oder ausschließlich - Arbeitsunfähigkeit zur Folge hat.“¹³⁷, definiert. Menschen weisen eine Behinderung nach § 2 Abs. 1 Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) (SGB IX)¹³⁸ auf, wenn sie eine körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können. Eine Bedürfnismehrung beinhaltet alle „[...] verletzungsbedingten, unfreiwilligen, dauernd und regelmäßig anfallenden vermögenswerten objektivierbaren Mehraufwendungen, die dem Verletzten im Vergleich zu einem gesunden Menschen erwachsen und den Zweck haben, diejenigen Nachteile auszugleichen, die ihm in Folge dauernder Beeinträchtigung seines körperlichen Wohlbefindens entstehen.“¹³⁹ § 8 Abs. 1 StHG normiert, dass bei Vorliegen einer der eben definierten Voraussetzungen der Schaden durch eine Geldrente zu ersetzen ist.

136 Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – i. d. F. der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094).

137 BSG, Urt. vom 13.02.1975 – 3 RK 68/73, Rn. 9.

138 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234).

139 Palandt / Sprau, S. 1537, Rn. 3.

Die Rente wird monatlich im Voraus und für einschließlich den Monat nach § 8 Abs. 2 StHG gezahlt, in dem der Geschädigte verstirbt. Die Geldrente hat gegenüber der Kapitalabfindung gemäß § 8 Abs. 3 StHG Vorrang. Sie kann nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes verlangt werden. Als wichtiger Grund kann die Bedrohung durch Insolvenz oder der Wunsch des Verletzten, ein Erwerbsgeschäft zu errichten und sich damit selbstständig zu machen, angeführt werden.¹⁴⁰ Die Regelung in § 8 Abs. 4 StHG soll verhindern, dass Ansprüche auf Unterhalt des Geschädigten die Ansprüche auf Staatshaftung ausschließen.¹⁴¹

Wie bei anderen Paragraphen des StHG (s. Kapitel 3.9 und 3.10), entspricht § 8 StHG inhaltlich den zivilrechtlichen Normen, hier denen der §§ 843, 760 BGB. Es ist fraglich, aus welchen Gründen der Gesetzgeber das Schadensersatzrecht zusätzlich im StHG kodifiziert und nicht auf das BGB verwiesen hat.

140 Vgl. Palandt / Sprau, S. 1539, Rn. 18.

141 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 50.

3.9 Ansprüche mittelbar Geschädigter

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 9 (1) Wird jemand getötet, so sind die Kosten der Bestattung demjenigen zu ersetzen, der sie auf Grund rechtlicher Verpflichtung zu tragen hat.

(2) War der Getötete zur Zeit der Verletzung einem Dritten kraft Gesetzes unterhaltspflichtig oder konnte er ihm unterhaltspflichtig werden und ist dem Dritten infolge der Tötung das Recht auf den Unterhalt entzogen, so ist ihm der Schaden durch Entrichtung einer Geldrente insoweit zu ersetzen, als der Getötete während der mutmaßlichen Dauer seines Lebens zur Gewährung des Unterhalts verpflichtet gewesen wäre. Die Ersatzpflicht tritt auch dann ein, wenn der Dritte zur Zeit der Verletzung gezeugt, aber noch nicht geboren war.

(3) Im Falle der Tötung, der Verletzung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit sowie im Falle der Freiheitsentziehung ist einem Dritten, dem der Geschädigte kraft Gesetzes zur Leistung von Diensten in seinem Hauswesen oder Gewerbe verpflichtet war, für die entgehenden Dienste der Schaden durch Entrichtung einer Geldrente zu ersetzen.

(4) Auf den Anspruch des Dritten werden § 2 Abs. 4 und § 8 Abs. 2 bis 4 entsprechend angewandt.

§ 9 Abs. 1 StHG regelt die Folgen, wenn jemand durch die Ausübung öffentlicher Gewalt getötet wird. Der Tod muss die zurechenbare Folge der unerlaubten Handlung sein. Dieser muss nicht unmittelbar eintreten. Eine traumatische Neurose, die den Verletzten zur Selbsttötung verleitet, kann ebenfalls den notwendigen Zusammenhang zwischen der Verletzungshandlung und dem Tod herstellen.¹⁴² Gemäß § 9 Abs. 1 StHG erhalten die Erben nach § 1968 BGB die Bestattungskosten für den getöteten Erblasser. Da der Absatz von „Bestattung“ spricht, fallen neben der Beerdigung auch andere Bestattungsformen, wie bsw. die See- und Feuerbestattung unter diese Regelung.¹⁴³

Absatz 2 des § 9 StHG regelt die Entziehung des gesetzlichen Unterhaltsanspruchs. Dieser Anspruch kann nach Satz 1 bereits bestehen, oder gemäß Satz 2 erst noch mit Geburt des unterhaltsberechtigten Dritten zu Stande kommen. Der anspruchsberechtigte Personenkreis wird im Familienrecht des BGB geregelt. Das sind die Ehepartner (§ 1360, 1360 a BGB), die geschiedenen Ehepartner (§ 1570 ff. BGB), die getrenntlebenden Ehegatten (§ 1361 BGB), die Kinder in gerader Linie (§ 1601 BGB), die ehelichen und unehelichen Kinder (§ 1615 I BGB) sowie die adoptierten Kinder (§ 1754 BGB).¹⁴⁴

Ist der anspruchsberechtigte Dritte zum Zeitpunkt der Verletzung noch nicht geboren aber gezeugt, tritt auch hier gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 StHG die Ersatzpflicht ein. Der Zeitpunkt der Verletzung ist entscheidend. Wurde der ungeborene Dritte erst nach der

142 Vgl. Palandt / Sprau, S. 1540, Rn. 3.

143 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 50.

144 Vgl. Schäfer in Schäfer & Bonk, S. 425, Rn. 14.

Verletzung gezeugt, entfällt der Anspruch. Über den Zeitpunkt der Zeugung ist nach § 286 Zivilprozessordnung (ZPO) zu urteilen.¹⁴⁵

§ 9 Abs. 3 StHG wurde fast wortgleich wie der § 845 BGB übernommen. Eine Verpflichtung kraft Gesetz besteht gemäß § 1619 BGB für Kinder gegenüber ihren Eltern. Sie sollen im Rahmen ihrer Kräfte und Lebensstellung den Eltern im Hauswesen oder dem Geschäft Dienste leisten. Dabei ist es unerheblich, ob das Kind bereits diese Art der Dienste geleistet hat oder nicht. Wird das Kind verletzt, soll der Betrag in Form einer Geldrente ersetzt werden, der auf dem freien Arbeitsmarkt für eine Ersatzkraft aufzuwenden wäre, die die Dienste des Kindes erfüllt.¹⁴⁶ Die Regelungen der §§ 2 Abs. 4 und 8 Abs. 2 – 4 StHG über Mitverschulden (s. Kapitel 3.4) und Zahlungsmodalitäten (s. Kapitel 3.8) finden gemäß § 9 Abs. 4 StHG entsprechend Anwendung.

Auch hier ist fraglich, warum der damalige Gesetzgeber Regelungen aus dem BGB wortgleich übernommen hat, anstatt auf sie zu verweisen. In anderen Paragraphen, wie in § 13 StHG (s. Kapitel 3.12), wurde auf die Bestimmungen im Zivilrecht verwiesen. Diese unterschiedliche Ausgestaltung des StHG ist zu hinterfragen. Der Gesetzgeber hätte das StHG einheitlich aufstellen und bei inhaltlich gleichen Normen ausschließlich auf das BGB verweisen sollen, um für eine klare Struktur zu sorgen. So hätten Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem StHG und dem BGB für den Leser bzw. Anwender deutlich erkannt werden können.

145 Vgl. Palandt / Sprau, S. 1540, Rn. 5.

146 Vgl. ebd., S. 1544-1545, Rn. 2-4.

3.10 Mehrheit von Schuldern

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 10 (1) Haben mehrere Träger die Pflichtverletzung zu verantworten, so ist jeder für den gesamten Schaden verantwortlich. Sie haften dem Geschädigten als Gesamtschuldner.

(2) Ist neben dem Träger ein Dritter ersatzpflichtig, so wird Absatz 1 entsprechend angewandt.

(3) Im Verhältnis der Ersatzpflichtigen zueinander richtet sich ihre Verpflichtung nach den Umständen, insbesondere nach der Schwere der jeweiligen Pflichtverstöße und dem Maße der Mitverursachung des Schadens.

Die Absätze 1 und 2 des § 10 StHG bestimmen das Verhältnis der Schädiger zum Verletzten (Außenverhältnis). Nach § 10 Abs. 1 StHG haften alle Träger, die an der Pflichtverletzung beteiligt sind, als Gesamtschuldner. Die Haftung der Träger wird nicht vom Anteil der Pflichtverletzung abhängig gemacht. Jeder Träger haftet voll für den Schaden. Es wird keine Rücksicht auf dessen Beteiligung genommen. Absatz 2 regelt die Haftung für den Fall, in dem neben dem Träger der öffentlichen Gewalt ein privater Dritter ersatzpflichtig ist. Damit soll ausgeschlossen werden, dass der Staat den Verletzten an den privaten Dritten verweist. Die Fälle, in denen der Geschädigte vorzugsweise den privaten Dritten an Stelle eines Trägers zum Ersatz des Schadens heranzieht, sollten selten vorkommen. Das Innenverhältnis der schädigenden Parteien wird in Absatz 3 StHG normiert. Die Haftungslast wird entsprechend der Mitverursachung aufgeteilt. Dabei richtet sich die Ausgleichspflicht der Schädiger untereinander nach der Schwere des pflichtwidrigen Verhaltens und dem Maß des Mitverschuldens.¹⁴⁷

Die Regelungen des § 10 StHG entsprechen sinngemäß denen des § 840 BGB. Auch hier hätte der Gesetzgeber auf die zivilrechtlichen Bestimmungen verweisen können.

147 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 51.

3.11 Rückgriff und Übertragene Gewalt

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 11 Soweit die von einem Träger zu verantwortende Pflichtverletzung auf dem rechtswidrigen Verhalten eines anderen Trägers beruht, kann der in Anspruch genommene Träger gegen den anderen Rückgriff nehmen, wenn nicht gesetzlich etwas anderes geregelt ist; das gilt insbesondere für Maßnahmen der vollziehenden Gewalt, deren Rechtswidrigkeit ganz oder teilweise auf Gesetz, Rechtsverordnung, Satzungen sowie auf der Weisung oder auf der sonstigen notwendigen Mitwirkung einer anderen Behörde oder Stelle beruht. § 10 Abs. 3 wird entsprechend angewandt.

§ 12 Ist der Träger keine juristische Person des öffentlichen Rechts, so haftet die juristische Person des öffentlichen Rechts, die die hoheitliche Befugnis übertragen hat. Bei verschuldeter Pflichtverletzung steht ihr ein Rückgriffsanspruch zu, soweit nicht gesetzlich etwas anderes geregelt ist. § 26 bleibt unberührt.

§ 11 StHG regelt die Möglichkeit eines sich pflichtverletzend verhaltenden Rechtsträgers, die Haftung auf den Träger zu übertragen, der für das rechtswidrige Verhalten verantwortlich ist. Einer Gemeinde wird exempli causa eine Aufgabe zur Erfüllung durch den Bund übertragen. Das Bundesgesetz, auf dem die Aufgabe beruht, ist jedoch rechtswidrig. Nun soll die Gemeinde im Haftungsfall auf Grund des rechtswidrigen Gesetzes das Recht besitzen, Rückgriff auf den Bund zu nehmen.¹⁴⁸ Ihr wurde die Aufgabe durch ein Bundesgesetz übertragen und sie war verpflichtet, diese Aufgabe zu erfüllen. Würde ihr ein Rückgriffsrecht nicht zustehen, entfielen somit der Sinn und Zweck des StHG. Der Träger, der für den Schaden verantwortlich ist, soll letztlich haften. Die Rückgriffregelung in § 11 Satz 1 2. HS StHG ist nicht abschließend, benennt aber die häufigsten Fallkonstellationen wie die Maßnahmen auf Grund gesetzlicher Anordnung oder innerdienstlicher Weisungen. Das sorgt für Klarheit.

Eine weitere Haftungslücke schließt § 12 StHG. Die hoheitliche Gewalt wird nicht nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgeübt. Sie kann in vielfältigen Varianten auch von Beliehenen und Verwaltungshelfern ausgeführt werden. Üben diese die ihnen übertragene hoheitliche Aufgabe pflichtwidrig aus, kann der Grundhaftungstatbestand nach § 1 StHG erfüllt werden. Sie selber haften dem Geschädigten nicht. Die für den Staat handelnden Privaten werden den Amtswaltern gleichgestellt. Der Träger, der die Aufgabe übertragen hat, haftet nach außen. Im Innenverhältnis hat der Träger einen Regressanspruch, wenn der Herangezogene schuldhaft gehandelt hat.¹⁴⁹ Schuldhaft handelt eine Person, wenn sie einen Schaden „[...] durch ein vorwerfbares Verhalten (Vorsatz in Kapitel 3.1.9, Fahrlässigkeit) verursacht oder mitverursacht

148 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 51.

149 Vgl. ebd., S. 52.

hat.“¹⁵⁰ Die Fahrlässigkeit wird in § 276 Abs. 2 BGB geregelt. Demnach handelt fahrlässig, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt. Dieser Begriff ist ebenso im öffentlichen Recht anwendbar.¹⁵¹

In der heutigen Rechtslage des Amtshaftungsanspruchs gibt es keine normierte Regressregelung zwischen Hoheitsträgern. Im Falle einer rechtswidrigen Weisung haftet der anweisende und nicht der ausführende Träger¹⁵². Der Geschädigte muss den haftenden Träger ermitteln, verliert Zeit und evtl. sogar gänzlich seinen Anspruch auf Grund der weiterlaufenden Verjährungsfrist (vgl. Kapitel 3.1.5). Trotz der sich daraus ergebenden Nachteile, fällt die Haftung auch danach schlussendlich auf für den Schaden ursprünglich verantwortlichen Träger.

Die Bestimmungen in §§ 11 und 12 StHG wurden vom damaligen Gesetzgeber neu geschaffen und in das Gesetz aufgenommen. Sie stellen damit eine Erweiterung der Rechtsklarheit im Rechtsgebiet der Staatshaftung dar und sind zu befürworten.

150 Palandt / Grüneberg, S. 372, Rn. 3.

151 Vgl. Palandt / Grüneberg, S. 374, Rn. 12.

152 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 53, Rn. 223-225.

3.12 Erlöschen der Ansprüche

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 13 (1) Die Ansprüche aus den §§ 2, 3 und 9 erlöschen drei Jahre nach dem Zeitpunkt, in welchem der Geschädigte von dem Schaden und der Behörde oder Stelle, aus deren Verhalten die Ansprüche hergeleitet werden, Kenntnis erhält, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis dreißig Jahre nach der Pflichtverletzung. Im Falle des § 3 Abs. 1 Satz 2 tritt an die Stelle der Kenntnis des Schadens, der in einer Zustandsveränderung besteht, die Kenntnis der Umstände, die den Zustand rechtswidrig gemacht haben. Die Frist beginnt im Falle des § 5 Abs. 1 erst, wenn auch die gerichtliche Entscheidung aufgehoben ist. Ansprüche auf Rückstände von Renten erlöschen vier Jahre nach ihrer Fälligkeit.

(2) §§ 203, 205, 206 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, § 207 Satz 1, §§ 208, 209 Abs. 1 und 2 Nr. 3 bis 5, §§ 211, 212, 215 bis 219 des Bürgerlichen Gesetzbuches werden entsprechend angewandt. Der Erhebung einer Klage im Sinne des § 209 Abs. 1 und des § 211 des Bürgerlichen Gesetzbuchs steht der Gebrauch eines Rechtsbehelfs gegen die Pflichtverletzung gleich.

(3) Schweben zwischen dem Träger und dem Geschädigten Verhandlungen über den zu leistenden Schadensersatz, so ist die Frist gehemmt, bis der eine oder der andere Teil die Fortsetzung der Verhandlung verweigert.

(4) Die Ansprüche des Trägers aus § 10 Abs. 3, § 11 Satz 1 und § 12 Satz 2 erlöschen drei Jahre nach dem Zeitpunkt ihres Entstehens.

Die Ansprüche auf Staatshaftung unterliegen einem Zeitablauf. Auch die Verwaltung soll wissen, ob und vor allem bis wann mit Staatshaftungsansprüchen gerechnet werden kann. Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 StHG erlöschen die Ansprüche aus den §§ 2 (Geldersatz), 3 (Folgenbeseitigung) und 9 (Ansprüche mittelbar Geschädigter) drei Jahre nach Erhalt der Kenntnis. Absolut beträgt die Erlöschensfrist dreißig Jahre ab der Pflichtverletzung. Voraussetzung ist die positive Kenntnis vom Schaden. Das alleinige Kennenmüssen reicht nicht aus. § 13 Abs. 1 Satz 2 StHG regelt bzgl. des Sonderfalls in § 3 Abs. 1 Satz 2 StHG, dass hier die Kenntnis der Umstände, die den Zustand rechtswidrig gemacht haben, zu betrachten ist. Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 3 StHG beginnt die Frist bei rechtswidrigem Verhalten der Rechtsprechung erst, wenn die gerichtliche Entscheidung aufgehoben wurde. Das gilt auch dann, wenn der Verletzte vor der Aufhebung die positive Kenntnis vom Schaden erlangt hat. Erhält der Geschädigte eine zu niedrige Geldrente nach § 8 Abs. 1 Satz 4 StHG, hat er vier Jahre nach ihrer Fälligkeit Zeit, das geltend zu machen.¹⁵³

Die Regelungen des § 13 Abs. 2 StHG werden in dieser Arbeit nicht weiter vertieft. § 13 Abs. 3 StHG soll verhindern, dass mit Absicht Verhandlungen geführt werden, um den Anspruch auf Staatshaftung erlöschen zu lassen.¹⁵⁴ Die Ansprüche aus § 10 Abs. 3 (Aufteilung der Haftungslast mehrerer Träger), § 11 Satz 1 (Rückgriff zwischen

153 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 52-53.

154 Vgl. ebd., S. 53.

Rechtsträgern) und § 12 Satz 2 (Rückgriffsanspruch gegenüber Privaten) StHG erlöschen gemäß § 13 Abs. 4 StHG drei Jahre nach ihrem Entstehen.

Der bestehende Amtshaftungsanspruch verjährt gemäß § 195 BGB innerhalb der regelmäßigen Frist von drei Jahren.¹⁵⁵ Demzufolge besteht zu den Regelungen des BGB kein Unterschied. Auch die neu geschaffenen Ansprüche auf Folgenbeseitigung, Rückgriff sowie übertragene Gewalt im StHG erlöschen nach drei Jahren.

Fraglich ist, warum der Gesetzgeber in § 13 Abs. 2 StHG auf § 203 BGB verweist, aber in § 13 Abs. 3 StHG den Inhalt des § 203 BGB bis auf wenige Wortänderungen wiedergibt. Hierbei handelt es sich um eine vermutlich übersehene, jedoch erkennbar unnötige Regelungsdopplung. Auf § 13 Abs. 3 StHG sollte demnach gänzlich verzichtet werden.

155 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 52, Rn. 219.

3.13 Enteignung, Aufopferung und zusätzliche Anspruchsgrundlagen

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 14 (1) Unberührt bleiben die Entschädigungsansprüche wegen Enteignung oder Aufopferung für das gemeinsame Wohl.

(2) Ist ein Eingriff, der auf Grund eines Gesetzes eine Enteignung oder Aufopferung für das gemeinsame Wohl bewirkt, rechtswidrig, so können die wegen des Eingriffs gesetzlich gewährten Entschädigungsansprüche neben Ansprüchen nach den §§ 2 und 3 geltend gemacht werden.

(3) Bewirkt ein Eingriff eine Enteignung oder Aufopferung für das gemeinsame Wohl, ohne daß (sic) Art und Ausmaß der Entschädigung für diesen Eingriff gesetzlich geregelt sind, so haftet der Träger wie für einen rechtswidrigen Grundrechtseingriff, sofern sich seine Haftung nicht nach den §§ 2 und 3 oder nach anderen Rechtsvorschriften bestimmt.

§ 15 Neben den Ansprüchen nach diesem Gesetz können wegen desselben Sachverhalts gegen den Träger Ansprüche geltend gemacht werden nach den Vorschriften über

- 1. die Haftung aus öffentlich-rechtlichen Verträgen und ähnlichen Rechtsverhältnissen einschließlich Dienstverhältnissen,*
 - 2. die Gefährdungshaftung, insbesondere der Inhaber oder Besitzer gefährlicher Betriebe, Anlagen und Stoffe, der Verursacher schädlicher Umwelteinwirkungen oder der Tierhalter,*
 - 3. die öffentlich-rechtliche Entschädigung zum Ausgleich oder zur Milderung hoheitlich verursachter Nachteile, soweit diese Entschädigungsansprüche nicht schon nach § 14 Abs. 2 und 3 geltend gemacht werden können,*
 - 4. die öffentlich-rechtliche Erstattung und ihr Verfahren, insbesondere nach der Abgabenordnung.*
-

Die Staatshaftung wird in § 14 Abs. 1 StHG von zwei weiteren Entschädigungsansprüchen, der Enteignung und der Aufopferung, abgegrenzt. Beide Anspruchskonstellationen basieren auf der Rechtmäßigkeit des staatlichen Eingriffs, wohingegen der Staatshaftungsanspruch auf rechtswidriges Verhalten gerichtet ist.¹⁵⁶ Aus diesem Grund werden beide Institute von der Staatshaftung nicht beeinflusst, sondern bestehen neben ihr fort. Der Aufopferungsgedanke wurde zuerst 1794 in den §§ 74 und 75 des ALR gesetzlich normiert. Musste ein Privater zum Wohle der Allgemeinheit ein besonderes Opfer erbringen, so war der Staat verpflichtet dieses Sonderopfer zu entschädigen. Ein Spezialfall der Aufopferung bildet die Enteignung. Die Abgrenzung beider Institute erfolgt durch das betroffene Rechtsgut. Sind immaterielle Rechtsgüter betroffen (Leben, Gesundheit etc.), bildet der Aufopferungsanspruch die Entschädigungsgrundlage. Ist das Eigentum nach Art. 14 GG verletzt, greift der Entschädigungsanspruch wegen Enteignung.¹⁵⁷ Für die Aufopferung bilden die §§ 74 und 75 ALR weiterhin die geltende Rechtsgrundlage als Gewohnheitsrecht. Die Enteignung verlangt gemäß Art. 14 Abs. 3

156 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 54.

157 Vgl. Ossenbühl, S. 126-131 - Die §§ 74 und 75 ALR sind im Anhang 1 in vollem Wortlaut wiedergegeben.

Satz 2 GG eine gesetzliche Grundlage. Hier ist das Sächsische Enteignungs- und Entschädigungsgesetz (SächsEntEG)¹⁵⁸ als Beispiel aufzuführen.

§ 14 Abs. 2 StHG legt fest, dass neben den Staatshaftungsansprüchen auf Geldersatz und Folgenbeseitigung nach den §§ 2 und 3 StHG, auch spezialgesetzliche Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden können. Spezialgesetzliche Ansprüche sind bsw. in § 47 ff. SächsPVDG oder in § 60 Infektionsschutzgesetz (IfSG)¹⁵⁹ verankert. Die Ansprüche besonderer Art sollen nicht durch die Staatshaftung ersetzt werden, da sie den Geschädigten unter Umständen in seiner Position besser stellen als nach dem StHG. Löst eingreifendes hoheitliches Verhalten eine Enteignungs- oder Aufopferungssituation aus, deren Entschädigung nicht gesetzlich verankert ist, so haftet der Träger wie für einen rechtswidrigen Grundrechtseingriff im Sinne des § 1 StHG. Als Beispiel kann hier ein lang anhaltendes Bauverbot genannt werden. Die Haftung nach § 14 Abs. 3 StHG ist subsidiär und greift damit erst, wenn nicht bereits die Staatshaftung nach §§ 2 und 3 StHG wirkt bzw. ein anderes Gesetz für einen solchen Fall eine Entschädigungsregelung getroffen hat. § 15 StHG eröffnet ausdrücklich die Konkurrenz zwischen den Ansprüchen aus dem StHG und anderen Ausgleichsansprüchen wegen demselben Sachverhalt. Damit soll verhindert werden, dass sich der Rechtsschutz des Geschädigten verringert. Neben öffentlich-rechtlichen Anspruchsgrundlagen (Nr. 1, 3 und 4) bleiben privatrechtliche Ansprüche (Nr. 2) bestehen, auch wenn weitere gesetzliche Ansprüche geltend gemacht werden können.¹⁶⁰

Die §§ 14 und 15 StHG stellen die Konkurrenz zwischen den Ansprüchen aus dem StHG und denjenigen wegen Enteignung, Aufopferung sowie auf Grund zusätzlicher Anspruchsgrundlagen klar. Das dient der Rechtssicherheit und beseitigt aufkommende Fragen bezüglich etwaiger Anspruchskonkurrenzen. Gleichwohl hat der Gesetzgeber davon abgesehen, den enteignungs- und aufopferungsgleichen Eingriff sowie die Aufopferung selber im StHG zu verankern (vgl. Kapitel 6.1). Die Chance, das Richterrecht im Gebiet der Staatshaftung in einem Gesetz zu ordnen, wurde nicht wahrgenommen.

158 Sächsisches Enteignungs- und Entschädigungsgesetz vom 18. Juli 2001 (SächsGVBl. S. 453).

159 Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045).

160 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 54-56.

3.14 Staatshaftung nach Sondervorschriften und Haftungsabgrenzung zum Privatrecht

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 16 Ansprüche können nach diesem Gesetz nur geltend gemacht werden, soweit sie nicht abschließend geregelt sind in den Vorschriften

- 1. über die Haftung der Deutschen Bundespost,*
- 2. über die Haftung für Amtspflichtverletzung nach der Bundesnotarordnung,*
- 3. über die Beschränkung der Haftung eines Trägers bei Unfällen von Arbeitnehmern, Beamten, Richtern, Soldaten, Strafgefangenen, Kindern, Schülern, Lernenden, Studierenden sowie anderen Personen, die in einem ähnlichen Verhältnis zu dem Träger stehen,*
- 4. des Zwangsvollstreckungsrechts einschließlich derjenigen des Verwaltungsvollstreckungsrechts und der freiwilligen Gerichtsbarkeit einschließlich derjenigen des Register- und Grundbuchrechts,*
- 5. über die Beschränkung der Haftung in Abgabenangelegenheiten nach der Abgabenordnung.*

§ 17 (1) Die Haftung des Trägers aus seiner Teilnahme am Privatrechtsverkehr richtet sich nach den dafür geltenden Vorschriften, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(2) Der Träger haftet auch für hoheitliches Verhalten nur nach den Vorschriften des Privatrechts

- 1. bei der Verletzung seiner Verkehrssicherungspflicht für Grundstücke, Gewässer, Bauwerke und sonstige Anlagen,*
- 2. bei der Teilnahme am Land-, Wasser- und Luftverkehr,*
- 3. bei der Beförderung von Personen und Gütern durch Verkehrsbetriebe einschließlich der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost im Postreisedienst,*
- 4. bei der ärztlichen oder zahnärztlichen Behandlung mit Ausnahme der Behandlung, die gegen den Willen des Behandelten durchgeführt wird, und*
- 5. bei der Versorgung mit Wasser und Energie.*

Die in den §§ 14 und 15 bezeichneten Ansprüche können neben den in Satz 1 bezeichneten Ansprüchen geltend gemacht werden, wenn sie denselben Sachverhalt betreffen.

(3) Die Pflicht zur Verkehrssicherung für Straßen, Wege, Plätze und für Wasserstraßen und Wasserflächen, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, gilt für die Anwendung dieses Gesetzes als eine Pflicht des öffentlichen Rechts; für ihre Verletzung haftet der Träger nur nach diesem Gesetz. § 2 Abs. 2 wird insoweit nicht angewandt.

(4) Personen, durch die der Träger die in den Absätzen 1 und 2 genannten Tätigkeiten ausübt, haften dem Geschädigten nicht. An ihrer Stelle haftet der Träger, für den sie die Tätigkeit ausgeübt haben.

In § 16 StHG sind spezialgesetzliche Bestimmungen aufgezählt, die gegenüber dem StHG Vorrang haben. Erst wenn in den genannten Vorschriften ein Anspruch nicht abschließend geregelt ist, können Ansprüche nach dem StHG geltend gemacht werden. Damit fungiert das StHG als Auffangnorm. Der in § 16 aufgeführte Katalog wird in dieser Arbeit nicht näher analysiert.

§ 17 StHG konkretisiert die Haftungsabgrenzung zum Privatrecht. Absatz 1 stellt klar, dass der Träger bei privatrechtlichem Handeln auch nach privatrechtlichen Grundsätzen haftet. Wer am Privatrechtsverkehr teilnimmt, aktiviert die Zivilrechtshaftung. Das gilt auch für den Staat. § 17 Abs. 2 Satz 1 StHG bestimmt die Haftung für hoheitliches Handeln nach privatrechtlichen Grundsätzen für Tätigkeiten, die sich von Handlungen und Haftungsrisiken Privater nicht unterscheiden. Damit soll eine haftungsrechtliche

Übereinstimmung erreicht werden. Absatz 2 Satz 2 gewährleistet die Anspruchskonkurrenz zwischen denen in Satz 1 geregelten Ansprüchen und denen aus § 14 (Aufopferung und Enteignung) sowie § 15 StHG.¹⁶¹

Im Gegensatz zu den in Absatz 2 aufgezählten Fällen, verbleibt der Träger gemäß § 17 Abs. 3 StHG bei seiner Verkehrssicherungspflicht für Straßen, Wege, Plätze, Wasserstraßen und Wasserflächen, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, im öffentlichen Recht und haftet damit nach den Bestimmungen des StHG. Das ist mit den besonderen Pflichten des Staates in diesen Bereichen zu begründen. Hier liegen viele Gefahrenquellen und eine hohe Intensität der Gefährdung vor. Es ist die Aufgabe des Bundes, der Länder und der Kommunen, ihre Straßen, Wege und Plätze in einem gefahrlosen Zustand zu halten. Die Verkehrssicherungspflicht, egal ob öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgeübt, bleibt nach dem StHG eine Pflicht des öffentlichen Rechts.¹⁶²

§ 17 Abs. 4 StHG kommt eine Besonderheit zu. Dieser steht und gilt neben § 831 BGB. Fällt dem Staat beim Handeln im Privatrechtsverkehr ein Auswahl- oder Überwachungsverschulden zur Last, haftet er nach § 831 BGB. Fällt ihm jedoch so ein Verschulden nicht zu, kann er sich gemäß § 17 Abs. 4 Satz 2 StHG nicht exkulpieren. Das verhindert, dass sich der Staat einer Haftung im zivilrechtlichen Bereich entziehen kann. Dem Fiskus wäre es ein Leichtes darzulegen, dass er bei der Auswahl und Überwachung seiner Bediensteten die im Verkehr erforderliche Sorgfalt beachtet hat.¹⁶³ Mit dieser Norm hat der Gesetzgeber ein wichtiges Fundament geschaffen: Es ist irrelevant ob der Staat hoheitlich oder privatrechtlich tätig wird. Er haftet ausschließlich nach außen.

161 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 58.

162 Vgl. ebd., S. 60.

163 Vgl. ebd., S. 61.

3.15 Rechtsweg und Vergleich des Grundhaftungstatbestands mit dem Amtshaftungsanspruch

Auszug aus dem Staatshaftungsgesetz

§ 18 (1) Für Streitigkeiten über Geldersatz nach den §§ 2, 9 und 14 Abs. 3 ist der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben.

(2) Für Streitigkeiten über Folgenbeseitigung nach § 3 ist der Rechtsweg zu dem Gerichtszweig gegeben, in dem über die Rechtmäßigkeit der die Staatshaftung begründenden Ausübung öffentlicher Gewalt zu entscheiden ist. Für Streitigkeiten dieser Art wegen Ausübung rechtsprechender Gewalt ist der Rechtsweg zu dem Gerichtszweig gegeben, dem das Gericht angehört oder den es bildet.

§ 19 (1) Soweit für Staatshaftungsstreitigkeiten der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben ist, sind die Landgerichte ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes ausschließlich zuständig. Über die Staatshaftungsstreitigkeiten entscheidet die Zivilkammer des Landgerichts, in dessen Bezirk die Behörde oder Stelle liegt, aus deren Verhalten Ansprüche auf Geldersatz oder Folgenbeseitigung hergeleitet werden.

§ 18 Abs. 1 StHG stellt für die Streitigkeiten über Geldersatz klar, dass hierfür die ordentliche Gerichte zuständig sind. Gemäß § 13 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)¹⁶⁴ entscheiden die ordentlichen Gerichte über Zivilsachen (bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, Familiensachen sowie Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit) und Strafsachen. Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit gehören die Amtsgerichte nach § 22 ff. GVG, die Landgerichte gemäß § 59 ff. GVG, die Oberlandesgerichte nach § 115 ff. GVG und der Bundesgerichtshof gemäß § 123 ff. GVG. § 19 Abs. 1 Satz 1 StHG schließt die Zuständigkeit der Amtsgerichte bei Staatshaftungsstreitigkeiten unabhängig des Streitgegenstandswerts aus. Üblicherweise sind die Amtsgerichte nach § 23 Nr. 1 GVG für Verfahren bis zu einem Streitgegenstand von 5000 € zuständig. Von dieser Festlegung weicht das StHG ab. Streitigkeiten über Folgenbeseitigung werden gemäß § 18 Abs. 2 StHG zu dem Gerichtszweig gegeben, in dem über die Rechtmäßigkeit der die Staatshaftung begründenden Ausübung öffentlicher Gewalt zu entscheiden ist. Diese Regelung findet ihren Grundsatz im primären Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG. Gerichte, die für die Überprüfung schädigender Maßnahmen auf ihre Rechtmäßigkeit zuständig sind, sollen entscheiden. Damit können Staatshaftungsstreitigkeiten vor Finanz-, Verwaltungs-, Arbeits-, Sozial- und ordentliche Gerichte fallen. Die Zuweisung richtet sich danach, welchen Verfahrensordnungen zufolge die ausgeübte Maßnahme nach Rechtsmitteleinlegung zu überprüfen ist.¹⁶⁵

164 Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077).

165 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 71-72.

In der heutigen Rechtslage werden Amtshaftungsansprüche vor den Landgerichten nach Art. 34 Satz 3 GG, § 42 Abs. 2 VwGO und § 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG entschieden. Für Folgenbeseitigungsstreitigkeiten sind die Verwaltungsgerichte nach § 40 Abs. 1 VwGO zuständig.¹⁶⁶

Die rechtliche Analyse des StHG zeigt Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede zum aktuell geltenden Amtshaftungsanspruch. Die Ergebnisse dieses Vergleichs werden in Anhang 2 zusammengefasst dargestellt.

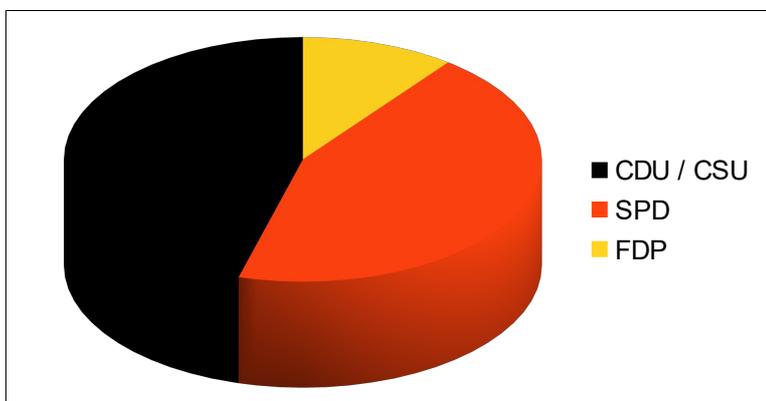
166 Vgl. Wienhues, S. 55, Rn. 228 und Baldus in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 19, Rn. 87.

4 Das Gesetzgebungsverfahren

Das StHG wurde als Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und FDP vom 26. November 1980 in den Bundestag eingebracht. Grundlage für den Entwurf war das in der 8. Wahlperiode gescheiterte Gesetzgebungsverfahren. Der Aufruf des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat und die anschließende Zustimmungsverweigerung desselbigen führten den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes ins Leere. Gleichwohl empfahl eine Legislaturperiode später der Rechtsausschuss des Bundestages (6. Ausschuss), den Entwurf der sozialliberalen Koalition (s. Abbildung 3) vom 26. November 1980 anzunehmen. Der Ausschuss legte insbesondere vor, dass ein solches Gesetz zeitgemäß sei, die Staatshaftung damit auf einen einzigen Haftungstatbestand geführt werden und der Staat ausschließlich und an erster Stelle haften würde.¹⁶⁷

Der Bundestag bestand in seiner 9. Wahlperiode insgesamt aus 519 Sitzen. Diese verteilten sich mit 237 auf die CDU/CSU, mit 228 auf die SPD und mit 54 auf die FDP:

Abbildung 1: Fraktionen im Plenum des Bundestages der 9. Wahlperiode¹⁶⁸



In den Bundestagssitzungen vom 11. Dezember 1980 (1. Lesung) und vom 12. Februar 1981 (2. Lesung) wurde über das Gesetz beraten. Für das Gesetz sprachen sich die Abgeordneten Frau Dr. Däubler-Gmelin (SPD) und Herr Kleinert (FDP) aus. Frau Dr. Däubler-Gmelin sprach die Notwendigkeit einer Beweislastumkehr vom Bürger auf den

167 Vgl. BT-Drucks. 9/130, S. 4-6.

168 23. Statistische Gesamtübersicht des Bundestages, S. 4, unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/273012/39260d19455ef82_1affdee3a09588c20/Kapitel-_23_Statistische_Gesamt_bersicht_1_____-11__Wahlperiode-pdf-data.pdf, zuletzt abgerufen am 24.03.2020 (s. Anhang 6).

Staat und das Haften des Staates für technische Einrichtungen an.¹⁶⁹ Auch Herr Klei-
nert sprach sich für die Schaffung einer Beweislastumkehr aus. Der Bürger solle im
Verhältnis zum mächtigen Staatsapparat gestärkt werden.¹⁷⁰ Gegen das Gesetz wirkte
Herr Dr. Klein (CDU/CSU). Dieser sprach die haushaltspolitischen Folgen eines Staats-
haftungsgesetzes an. Er verwies weiterhin auf die Möglichkeit des Bürgers, trotz nicht
kodifizierter Rechtslage, Ansprüche auf Schadensersatz gegen den Staat durchsetzen
zu können.¹⁷¹ Noch in der Bundestagssitzung vom 12. Februar 1981 (3. Lesung) wurde
das Gesetz mit Mehrheit angenommen.¹⁷² Der Bundesrat debattierte am 13. März 1981
über das Staatshaftungsgesetz. Dr. Schwarz, Minister für Bundesangelegenheiten in
Schleswig-Holstein, betonte das Fehlen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.
Art. 74 Nr. 1 GG könne nicht als Kompetenzgrundlage für ein Staatshaftungsgesetz
herangezogen werden, da § 1 StHG die Staatshaftung von ihren Bezügen zum Bürger-
lichen Recht löst. Weiterhin brachte er an, dass das Gesetz nach Art. 104 a Abs. 5 GG
(Bund-Länder-Haftung) der Zustimmung des Bundesrates bedarf.¹⁷³ Herr Dr. Vogel,
Regierender Bürgermeister Berlins und Herr Dr. Schmude, Bundesjustizminister, teilten
diese Auffassung nicht. Die Kompetenz des Bundes sei nach Prüfung bejaht worden.
Außerdem bedürfe das Gesetz nicht der Zustimmung.¹⁷⁴ Der Bundesrat stimmte unbe-
schadet der vorgebrachten Argumente mit Mehrheit für die Zustimmungsbedürftigkeit
und schließlich gegen das Staatshaftungsgesetz.¹⁷⁵ Der damalige Bundespräsident
Karl Carstens unterzeichnete das Gesetz, legte jedoch in einem Begleitbrief seine Be-
denken dar. Für ihn bildete das Staatshaftungsrecht ein neues Rechtsinstitut. Aus die-
sem Grund sei der erforderliche Zusammenhang, der die Gesetzgebungskompetenz
auf das Bürgerliche Recht stützt, nicht gegeben. Weiterhin sei für ihn die Zustimmung
des Bundesrats erforderlich. Dennoch sei den Argumenten des Bundesinnenministers
und des Bundesjustizminister für das Staatshaftungsgesetz ein nicht unerhebliches
Gewicht zuzusprechen. Indirekt forderte Carstens in seinem Begleitbrief, dass das
Bundesverfassungsgericht über das Staatshaftungsgesetz entscheiden solle.¹⁷⁶

169 Vgl. BT Plenarprotokoll 9/10, S. 311B-312A.

170 Vgl. ebd., S. 314B.

171 Vgl. BT Plenarprotokoll 9/10, S. 312D-313A.

172 Vgl. ebd., S. 890C.

173 Vgl. BR Plenarprotokoll 497, S. 56C.

174 Vgl. ebd., S. 56D-58A.

175 Vgl. ebd., S. 58B-58C.

176 Vgl. Begleitbrief des Bundespräsidenten Karl Carstens an den Bundeskanzler und die
Präsidenten von Bundestag und Bundesrat bezüglich der Unterzeichnung des
Staatshaftungsgesetzes (26.06.1981), unter: documentArchiv.de [Hrsg.],
http://www.documentArchiv.de/brd/1981/-staatshaftungsgesetz_bundespraesident-erkl.html,
zuletzt abgerufen am: 20.02.2020 (s. Anhang 6).

Das Bundesverfassungsgericht entschied am 19. Oktober 1982 über das Staatshaftungsgesetz und dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, nachdem die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein es in einem abstrakten Normenkontrollverfahren (Antrag vom 28. November 1981) dazu aufgerufen haben.¹⁷⁷

177 Vgl. BVerfG, Urt. vom 19. Oktober 1982 – 2 BvF 1/81 -, juris, BVerfGE 61, Rn. 46.

5 Die Nachwirkungen des Staatshaftungsgesetzes

5.1 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 1982

Vor der Urteilsfindung durch das Bundesverfassungsgericht wurden gemäß § 77 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)¹⁷⁸ dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Der Bundesrat nahm sich der Meinung der Landesregierungen, welche den Antrag auf das Normenkontrollverfahren gestellt haben, an. Dem Bundesgesetzgeber fehle die erforderliche Gesetzgebungskompetenz und der Bundesrat hätte gemäß Art. 104 a Abs. 5 Satz 2 GG beteiligt werden müssen. Damit sei das Gesetz verfassungswidrig.¹⁷⁹ Der Deutsche Bundestag entgegnete, dass Art. 74 (heute: Abs. 1) Nr. 1 GG die Regelungsbefugnis für das Recht der Staatshaftung umfasse und das Staatshaftungsgesetz einer Zustimmung durch den Bundesrat nicht bedürfe.¹⁸⁰

Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass der Antrag der Landesregierungen begründet und das StHG mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist. Weder Art. 34 GG noch Art. 74 Nr. 1 GG verleihen dem Bund das Recht, das Staatshaftungsrecht gesetzlich zu normieren. Art. 34 GG regelt die Verantwortlichkeit des Staates bei einer Amtspflichtverletzung gegenüber einem Dritten und lässt dabei offen, welches Gesetzgebungsorgan Regelungen in diesem Bereich treffen darf. Die Haftung des Staates für verursachte Schäden kann zudem kompetenzrechtlich nicht als bürgerliches Recht verstanden werden, sondern ist von ihr abzugrenzen. Unter der Kompetenz, das bürgerliche Recht zu regeln, fällt die Möglichkeit die persönliche Haftung eines Beamten zu normieren, nicht aber ein umfangreiches Staatshaftungsgesetz für das gesamte Bundesgebiet zu schaffen. Weiterhin kann der Bund keine andere Kompetenzgrundlage heranziehen, um ein Staatshaftungsgesetz zu erlassen. Die damit einhergehende Unvereinbarkeit des Staatshaftungsgesetzes mit dem Grundgesetz führt dazu, dass das Gesetz gänzlich nichtig ist.¹⁸¹

5.2 Die Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder von 1983

In der 54. Konferenz der Justizminister und -senatoren vom 28. - 30. Juni 1983 in Wiesbaden wurde beschlossen, dass die Neuregelung des Staatshaftungsrechts durch eine Bund / Länder-Arbeitsgruppe vorbereitet werden soll. Die Arbeitsgruppe stellte

178 Bundesverfassungsgerichtsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473).

179 Vgl. BVerfG, Urt. vom 19. Oktober 1982 – 2 BvF 1/81 -, juris, Rn. 65.

180 Vgl. ebd., Rn. 66-80.

181 Vgl. ebd., Rn. 83-155.

nach mehrjähriger Arbeit im Oktober 1987 ihren Bericht vor. Dieser enthielt drei Regelungsmodelle, wobei hier Model I besonders betrachtet werden soll. Dieses Model übernimmt im Wesentlichen inhaltlich die Regelungen des StHG. Jedoch normiert dieser Gesetzentwurf zusätzlich in § 14 die Aufopferung, sowie in § 2 Abs. 3 Satz 1 den enteignungs- und aufopferungsgleichen Eingriff.¹⁸² Das stellt in Anbetracht der Normierung des Staatshaftungsrechts den bislang größten Vorstoß dar. Die im Model I entwickelten Regelungen werden im Anhang 3 dargestellt.

5.3 Die Schaffung der Gesetzgebungskompetenz 1994

Die Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP brachten mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Januar 1994 ein, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Staatshaftung unter dem Erfordernis der Zustimmung durch den Bundesrat zu schaffen. Die Grundgesetzänderung wurde damit begründet, dass es dem Bund nach dem Urteil durch das Bundesverfassungsgericht an einer Kompetenz zur Normierung des Staatshaftungsrechts fehle und diese eindeutige Kompetenzlage schließlich die Diskussion um ein Bundesstaatshaftungsgesetz beenden solle. Auf Grund der mit einem Staatshaftungsgesetz verbundenen finanziellen Auswirkungen sei der Bundesrat zu beteiligen.¹⁸³ In der 241. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 6. September 1994 wurde über diesen Entwurf diskutiert und abgestimmt. 576 von 590 Abgeordneten entschieden sich für die Änderung des Grundgesetzes.¹⁸⁴ Am 23. September 1994 debattierte der Bundesrat über die Grundgesetzänderung und nahm diese mit der erforderlichen zwei Drittel Mehrheit an.¹⁸⁵

Weitere ernst zu nehmende Bemühungen, das Staatshaftungsrecht zu kodifizieren, können nach 1994 nicht genannt werden.

182 Zur Reform des Staatshaftungsrechts. Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder, S. 6 und 62-107.

183 Vgl. BT-Drucks. 12/6633, S. 9.

184 Vgl. BT Plenarprotokoll 12/241, S. 21283 C-D.

185 Vgl. BR Plenarprotokoll 674, S. 508 B-C.

6 Die aktuelle Situation

6.1 Haftungsinstitute

Das Staatshaftungsrecht ist in seinem jetzigen Zustand in den weitesten Teilen *case law*, d. h. aus Richterrecht ent- und fortentwickelt.¹⁸⁶ Die Haftungsinstitute des Staatshaftungsrechts sind neben der Amtshaftung insbesondere Ansprüche aus Eingriffen in das Eigentum und immaterielle Rechte (Aufopferungsanspruch) sowie die Folgenbeseitigung.¹⁸⁷ Zu den Haftungsinstituten ist weiterhin der vom Bundessozialgericht entwickelte sozialrechtliche Herstellungsanspruch zu zählen.¹⁸⁸ Dieser stellt neben dem Folgenbeseitigungsanspruch einen eigenständigen Anspruch dar.¹⁸⁹ Bei den Eingriffen in das Eigentum und in immaterielle Rechte kann eine Trennung unter der Betrachtung der Rechtmäßigkeit erfolgen. Die Enteignung und die Aufopferung stellen beide rechtmäßige Eingriffe dar. Dagegen fallen der enteignungsgleiche Eingriff sowie der aufopferungsgleiche Eingriff in den Bereich der Rechtswidrigkeit.¹⁹⁰ Die Folgenbeseitigung, der sozialrechtliche Herstellungsanspruch sowie der enteignungs- und aufopferungsgleiche Eingriff sind richterrechtlich hervorgegangen. Für sich stehend ist damit der Amtshaftungsanspruch die einzig kodifizierte Anspruchsgrundlage für staatlich begangenes Unrecht.¹⁹¹ Die Haftungsinstitute werden im Anhang 4 kurz charakterisiert.

6.2 Amtshaftungsanspruch

Die Rechtsgrundlage für den Amtshaftungsanspruch ist § 839 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG. Wie unter Kapitel 2 dargestellt, hat sich der Amtshaftungsanspruch von einer persönlichen Haftung des Beamten zu einer auf den Staat übergeleiteten Haftung entwickelt (§ 839 BGB → § 839 BGB i. V. m. Art. 131 WRV → § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG). Damit ist der Amtshaftungsanspruch von der Staatshaftung im engeren Sinne abzugrenzen. Der Staat haftet bei der Staatshaftung unmittelbar, bei der Amtshaftung jedoch mittelbar. Beide Normen bilden zusammen eine Rechtsgrundlage und beeinflussen sich. Art. 34 GG erweitert den statusrechtlichen Beamten auf den Kreis des haftungsrechtlichen Beamten. Demzufolge fallen all diejenigen, die ihrer Funktion nach

186 Vgl. Ossenbühl, S. 5.

187 Vgl. Maurer, S. 702, Rn. 2-3.

188 Vgl. ebd., S. 853, Rn. 22.

189 Vgl. Kai Grötschel, Der (sozialrechtliche) Herstellungsanspruch, Eine allgemeine Rechtsfigur des Staatshaftungsrechts?, Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Reihe III, Band 15, 2015 unter: https://repositorium.uni-muenster.de/document/miami/3f33ba5b-00ca-4b49-946c-ae25b3ceada0/diss_groetschel_buchblock.pdf, zuletzt abgerufen am 03.03.2020, S. 201 (s. Anhang 6) und Baldus in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 17, Rn. 73.

190 Vgl. Ossenbühl, S. 135.

191 Vgl. Grötschel, zuletzt abgerufen am 03.03.2020, S. 156 (s. Anhang 6).

hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, unter diesen Beamtenbegriff. Dazu zählen Personen, die in einem Dienstverhältnis zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts stehen (sei es in einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Dienstverhältnis), denen ein Amt in der öffentlichen Verwaltung anvertraut ist (Gemeinderatsmitglieder), Beliehene und unter Einhaltung bestimmter Kriterien (bsw. Charakter der wahrgenommenen Aufgabe und Einbindung des Unternehmens in den Pflichtenkreis der Behörde) auch Verwaltungshelfer. Auf Grund von § 839 BGB ist der Staat nur zu dem Ersatz verpflichtet, den ein Beamter als haftende Privatperson leisten kann. Aus diesem Grund erfolgt der Ersatz des Schadens ausschließlich in Geld (mit Ausnahme der Folgenbeseitigung und dem sozialrechtlichen Herstellungsanspruch, s. Anhang 4).¹⁹²

Um einen Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG geltend machen zu können, müssen die folgenden Voraussetzungen gegeben sein:

1. Hoheitliches Handeln eines Beamten im haftungsrechtlichen Sinne
2. Schadenszufügung in Ausübung eines öffentlichen Amtes
3. Verletzung einer Amtspflicht gegenüber dem Geschädigten
4. Rechtswidrigkeit
5. Verschulden
6. Adäquat kausaler Schaden
7. Keine Haftungsausschlüsse- und begrenzungen
8. Keine Verjährung.¹⁹³

Die Voraussetzungen des Amtshaftungsanspruchs sollen hier nur übersichtlicher Weise genannt werden.

6.3 Subsidiaritätsklausel und Richterspruchprivileg

Gemäß § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB kann der Beamte, wenn ihm lediglich Fahrlässigkeit vorzuwerfen ist, nur in Anspruch genommen werden, falls der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu verlangen vermag (bsw. durch einen Mitschädiger oder eine Versicherung). In dieser Norm findet sich eine Regelung, die ihren ursprünglichen Zweck im vorangegangenen Jahrhundert gefunden hat. Der Beamte sollte nicht von seiner per-

192 Vgl. Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 22-25 und Baldus / Grzeszick / Wienhues S. 17, S. 150.

193 Vgl. Walker in Brox / Walker, Besonderes Schuldrecht, 39. Auflage, 2015, S. 585 und Wienhues in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 45-52.

sönlichen Haftung erdrückt werden und damit keine Handlungen mehr treffen wollen. Müsste der Amtswalter jedes Mal die Befürchtung haben, bei falschem Verhalten mit seinem eigenen Vermögen haften zu müssen, wäre der komplette Verwaltungsapparat handlungsunfähig gewesen. Um das zu vermeiden, wurde die Subsidiaritätsklausel, welche auch als Verweisungsprivileg bezeichnet wird, geschaffen. Durch Art. 34 GG wurde der ursprüngliche Zweck des § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB jedoch entfernt, da der Staat nun die Haftung übernimmt. Trotzdem besteht die Norm im BGB weiterhin. Diese rechtliche Situation stößt in der Literatur auf Kritik.¹⁹⁴

Der BGH regulierte in seiner Rechtsprechung das Verweisungsprivileg und schloss dessen Anwendbarkeit in vielen Fallgruppen aus. Dazu gehören insbesondere die folgenden:

- bei Amtswaltern, die während des Dienstes am Straßenverkehr teilnehmen und schuldhaft einen Verkehrsunfall verursachen, ohne dabei Sonderrechte aus § 35 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) in Anspruch genommen zu haben¹⁹⁵,
- bei der Verletzung der Straßenverkehrssicherungspflicht durch einen Amtswalter in Form eines Verkehrsunfalls, die als hoheitliche Aufgabe übertragen wurde¹⁹⁶ sowie
- bei Versicherungsleistungen, die der Geschädigte durch Leistung erlangt hat und die ihn absichern sollen (gesetzliche Krankenversicherung¹⁹⁷, private Krankenversicherung¹⁹⁸ und Kasko-Versicherung¹⁹⁹).²⁰⁰

Obwohl das Verweisungsprivileg in vielen Bereichen nicht mehr greift, findet es dennoch in einigen Fällen Anwendung. Das trifft bsw. bei Amtswaltern zu, die im Straßenverkehr Sonderrechte nach § 35 StVO wahrnehmen²⁰¹ oder gänzlich im privatrechtlichen Bereich tätig werden.²⁰² Neben der Subsidiaritätsklausel gilt das Richterspruchprivileg in § 839 Abs. 2 BGB als ein Haftungsausschluss im Rahmen der Amtshaftung (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.7).

194 Vgl. Ossenbühl, S. 81-82.

195 Vgl. BGH Urt. vom 27. Januar 1977 – III ZR 173/74-, juris, Rn. 18, 20.

196 Vgl. BGH Urt. vom 12. Juli 1979 – III ZR 102/78-, juris, Rn. 24.

197 Vgl. BGH Urt. vom 20. November 1980 – III ZR 122/79-, juris, Leitsatz.

198 Vgl. BGH Urt. vom 20. November 1980 – III ZR 31/78-, juris, Leitsatz 1.

199 Vgl. BGH Urt. vom 28. Oktober 1980 – III ZR 89/81-, juris, Leitsatz.

200 Vgl. Maurer, S. 724-725.

201 Vgl. BGH Urt. vom 27. Januar 1977 – III ZR 173/74-, juris, Rn. 18.

202 Vgl. BGH Urt. vom 30. November 1982 – VI ZR 77/81, juris, Leitsatz 2.

Da es aktuell keine Bestrebungen gibt, das Staatshaftungsrecht mit seinen Haftungsinstituten in einem Gesetz zusammenzufassen, wird im Folgenden versucht, politisches Handeln bzw. politische Untätigkeit zu analysieren.

7 Analyse politischen Handelns

Politisches Handeln bzw. politische Untätigkeit zu erfassen ist auf Grund der Komplexität dieser Sachverhalte diffizil. Mit Hilfe der von Aristoteles entwickelten Topoi-Kataloge (Topos, griech. für Ort) ist es möglich, politische Vorgänge in Kategorien zu betrachten.²⁰³ Das hilft, die Komplexität in einen geordneten Rahmen zu bringen.

Das topische MINK-Schema erfasst die vier Dimensionen der Politik: **M**acht, **I**deologie, **N**ormen und **K**ommunikation. Unter *Macht* wird untersucht, wer in der Lage ist, das angestrebte Ziel zu verwirklichen. Das können der Bundestag, der Bundesrat, die Landtage aber auch kommunalpolitische Organe wie der Bürgermeister / Landrat oder der Gemeinderat / Kreistag sein. Die *Ideologie* erfasst die Weltanschauung, die diesem Ziel zu Grunde liegt. Sie kann als Weltdeutung begriffen werden, die in der Regel mit politischen Bewegungen oder Parteien (Begriff unter Abbildung 3 definiert) eng verbunden ist. Die geläufigsten Ideologien sind der Liberalismus (Stärkung des Individuums mit den Grundsätzen der Toleranz, Rechtsstaat und Gewaltenteilung), Nationalismus (Vereinigung aller Angehörigen einer Nation zu einem Nationalstaat, Grundmuster ist oft eine Massenmobilisierung), Konservatismus (Bewahrung bewährter Strukturen und Traditionen, Einzelne sollen sich in Hierarchien einordnen), Sozialismus (Forderung nach besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie gerechter Gesellschaftsordnung) und Anarchismus (Ablehnung jeglicher Art von politischer und sozialer Herrschaft). Welche Gesetze, Rechtsverordnungen oder Satzungen müssen eingeführt oder geändert werden, damit das Ziel Erfolg hat? Diese Frage beantwortet die Kategorie *Normen*. Die *Kommunikation* beschäftigt sich mit der Darstellung und Bekanntmachung der jeweiligen politischen Maßnahme.²⁰⁴

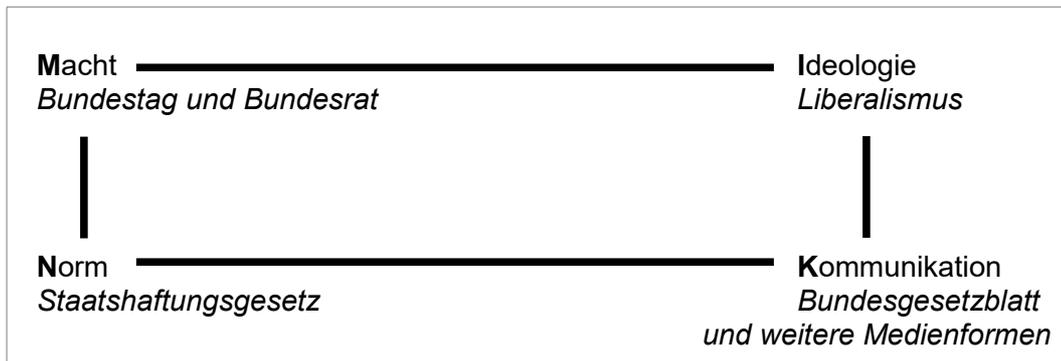
203 Vgl. Werner Patzelt, Einführung in die Politikwissenschaft, 7. Auflage, 2013, S. 37.

204 Vgl. Patzelt, S. 38-47 und Andreas Vierecke / Bernd Mayerhofer / Franz Kohout, Atlas Politik, Band 1182, Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, S. 56-65. ; Die kurzen Erläuterungen zu den Ideologien sollen zu einer Differenzierung verhelfen, stellen jedoch keine abschließende und umfassende Erklärung der jeweiligen Weltanschauungen dar.

7.1 Betrachtung eines Staatshaftungsgesetzes anhand politischer Strukturen seit 1994

Die Anwendung des MINK-Schemas auf den Erlass des Staatshaftungsgesetzes ergibt folgende Darstellung:

Abbildung 2: Einordnung des StHG anhand des MINK-Schemas

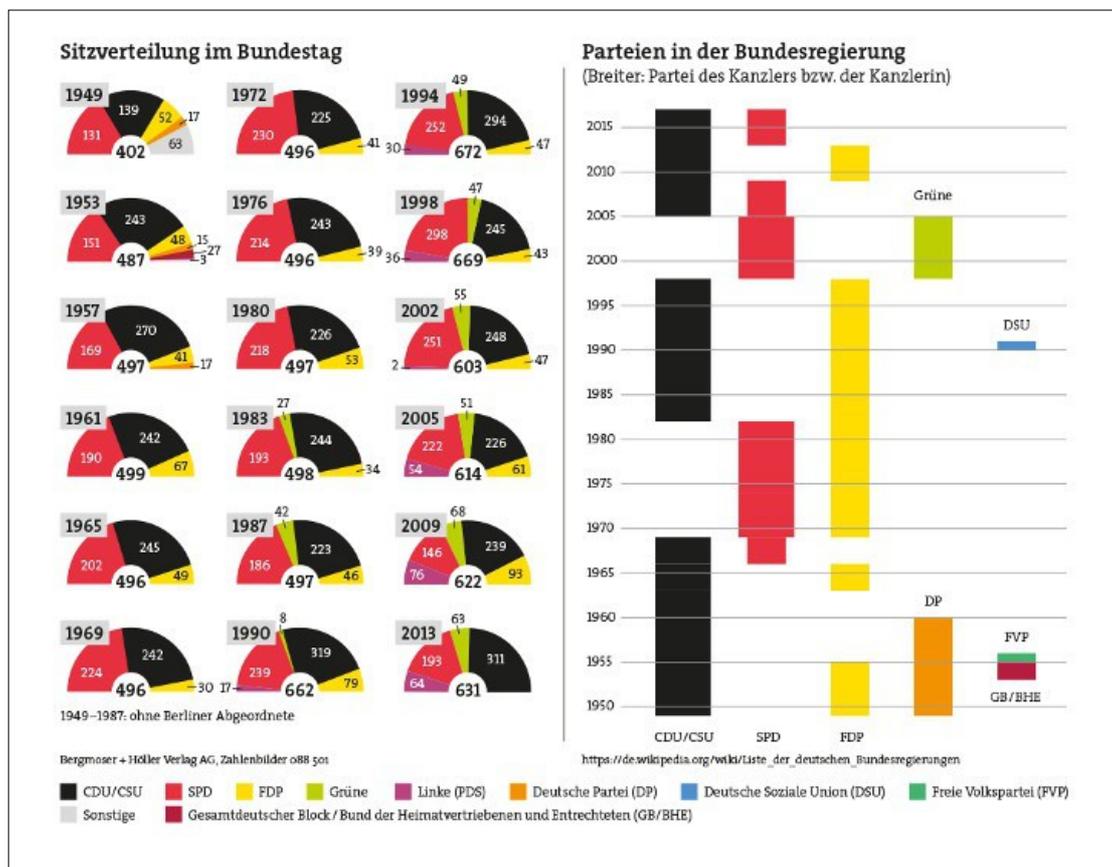


Durch die Schaffung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte ein Staatshaftungsgesetz mit Zustimmung des Bundesrates nach Art. 74 Abs. 2 GG, durch den Bundestag gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG erlassen werden (Macht). Dieses Gesetz würde die Stellung des Einzelnen gegenüber dem Staatsapparat stärken. Damit wäre ein solches Vorhaben einer liberalen, den Interessen des Einzelnen dienenden, Weltanschauung zuzuordnen. Eingebracht wurde der Entwurf von den Fraktionen der SPD und der FDP (Ideologie). Die sozialliberale Koalition hatte zum Ziel, dass Staatshaftungsrecht zu kodifizieren und ein Staatshaftungsgesetz zu erlassen (Norm). Im Bundesgesetzblatt vom 2. Juli 1982 wurde das Gesetz bekanntgemacht (Kommunikation). Wie bereits erläutert, war diese Reformbestrebung nicht erfolgreich. Die Frage, die jedoch bestehen bleibt, ist:

Warum wurde ein Staatshaftungsgesetz bis heute nicht erlassen?

Die Schaffung der Gesetzgebungskompetenz liegt über 25 Jahre zurück. Regieren seit 1994 Parteien, die auf Grund ihrer politischen Ausrichtung ein Staatshaftungsgesetz nicht kodifizieren wollen? Anhand der folgenden Abbildung lässt sich die Parteienfrage beantworten:

Abbildung 3: Parteiensystem und Koalitionen seit 1949²⁰⁵



Von 1994 bis 1998 regierte die Schwarz-gelbe Koalition aus CDU/CSU und FDP. Ab 1998 übernahm die Rot-grüne Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Regierung. CDU/CSU und SPD bildeten zusammen die Schwarz-rote Koalition für die Jahre von 2005 bis 2009. CDU/CSU und FDP regierten in der danach folgenden Legislaturperiode von 2009 bis 2013. Seit 2013 regiert die Schwarz-rote Koalition. In jeder Legislaturperiode des Bundestages seit 1994 regierte eine der Parteien (SPD oder FDP), die den Entwurf eines Staatshaftungsgesetzes 1980 in den Bundestag eingebracht hat. Es ist damit festzustellen, dass es an Parteien, die ein Staatshaftungsgesetz ursprünglich befürwortet haben, seit 1994 nicht mangelt. In den Koalitionsverträgen von 2009 und 2013 wurde die Kodifizierung des Staatshaftungsrechts sogar als Ziel normiert:

205 Abbildung von Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbilder 088501, unter: <https://www.bpb.de/izpb/250399/bundestagswahlen-seit-1949>, zuletzt abgerufen am 25.02.2020.

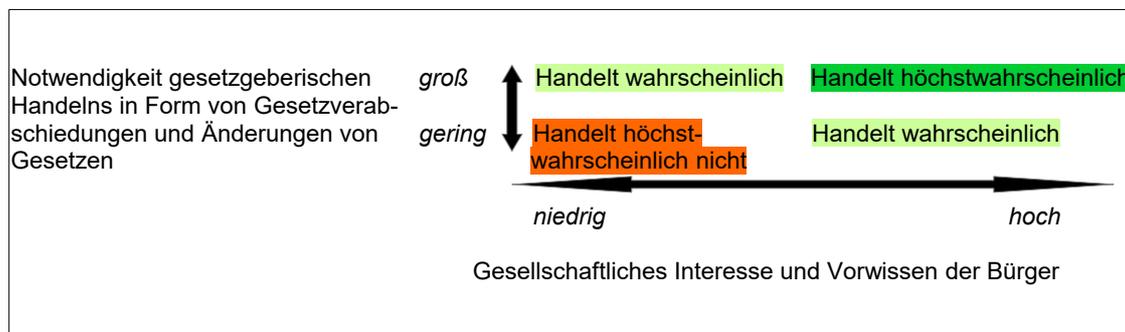
Auszüge aus den Koalitionsverträgen von 2009 und 2013

2009: „Wir wollen das Staatshaftungsrecht kodifizieren und gerecht ausgestalten.“²⁰⁶

2013: „Damit die Bürger einfacher Ersatz für die Schäden erhalten, die sie durch fehlerhaftes Verhalten staatlicher Stellen erlitten haben, fassen wir das zersplitterte Staatshaftungsrecht zusammen.“²⁰⁷

Die Frage, warum ein Staatshaftungsgesetz nicht normiert wurde, verstärkt sich in Anbetracht dieser Zielsetzung. In dem Koalitionsvertrag von 2017 wurde die Normierung des Staatshaftungsrechts nicht mehr aufgenommen. Mit Hilfe einer Vier-Felder-Tafel soll versucht werden, die Wahrscheinlichkeit parlamentarischen Handelns in den Zusammenhang mit gesellschaftlichen Interesse zu bringen. Das könnte dabei helfen, die Untätigkeit des Gesetzgebers zu verstehen:

Abbildung 4: Wahrscheinlichkeit parlamentarischen Handelns im Zusammenhang mit gesellschaftlichem Interesse²⁰⁸



Muss ein Gesetz geändert oder erlassen werden, um akute Probleme, gleich welcher Art, zu lösen, kann von einer großen Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns gesprochen werden. Kommt hinzu, dass diese Notwendigkeit in der Gesellschaft allgemein bekannt ist und ein Tätigwerden des Parlaments in diesem Bereich gefordert wird (z. B. in Form von Demonstrationen oder Petitionen), so ist es höchstwahrscheinlich, dass der Gesetzgeber handelt. Ist eine gesetzgeberische Maßnahme im Gegenzug

206 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Wahlperiode, S. 112, unter: <https://www.fdp.de/files/565/091024-koalitionsvertrag.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.03.2020 (s. Anhang 6).

207 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Wahlperiode, S. 107, unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.03.2020 (s. Anhang 6).

208 Die Abbildung wurde vom Verfasser erstellt.

von geringer Bedeutung und erfährt wenig gesellschaftliches Interesse, handelt das Parlament höchstwahrscheinlich nicht. Das könnte der Fall sein, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe durch gerichtliche Entscheidungen definiert worden sind und nicht in ein Gesetz aufgenommen werden. Hier besteht kein zwingender Handlungsbedarf, da der Begriff durch das Gericht bestimmt wurde und das Interesse in der Gesellschaft für eine solche Maßnahme vermutlich gering ist. Sorgt ein Thema für eine hohe gesellschaftliche Aufmerksamkeit, wird aber vom Gesetzgeber als unwichtig bzw. nicht notwendig eingeschätzt, handelt dieser wahrscheinlich. Das ist mit der Abhängigkeit der Parteien von ihren Wählern zu begründen. Parteien bestehen aus Bürgern, die sich zusammengeschlossen haben, um dauerhaft ein politisches System zu beeinflussen. Dafür bieten sie bei Wahlen Kandidaten an, um in Parlamenten und Regierungen ihre Interessen vertreten zu können.²⁰⁹ Aus diesem Grund sind sie von der Bevölkerung abhängig. Parteien, die Themen von großem Interesse in der Bevölkerung nicht programmatisch angehen, laufen Gefahr, Wählerstimmen zu verlieren. Im umgekehrten Fall ist ein Handeln des Gesetzgebers wiederum wahrscheinlich, da er sich und den anderen Gewalten beim Tätigwerden in Bereichen, die nicht öffentlichkeitswirksam sind, helfen kann (z. B. Allgemeine Vorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes)²¹⁰.

Die Staatshaftung erzeugt neben Themen wie der Umwelt-, Sicherheits- oder Sozialpolitik kein breites gesellschaftliches Interesse. Als Beleg können dafür die Inhalte des letzten Koalitionsvertrages vorgebracht werden. Ein Thema wie das der Staatshaftung, scheint daher nicht wahlentscheidend zu sein. Das könnte einer der Gründe sein, warum ein Staatshaftungsgesetz bisher nicht erlassen wurde.

7.2 Mögliche Reformvarianten

Das Staatshaftungsrecht kann auf verschiedenen Wegen reformiert werden. Der erste und effektivste Weg stellt den Erlass eines Staatshaftungsgesetzes nach Art. 72 i. V. m. 74 Abs. 1 Nr. 25, Abs. 2 GG dar. In diesem Verfahren bedarf das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates. Sollte der Bundesrat einem Staatshaftungsgesetz nicht zustimmen, könnte der Bundestag einen weiteren Weg beschreiten.

Der Bund ist in der Lage ein Staatshaftungsgesetz zu erlassen, dass die Zustimmung des Bundesrates nicht benötigt. Das wäre der Fall, wenn das Gesetz nur für die Bundesbehörden und ihre Angestellten gilt. So würden die Länderinteressen nicht berührt

209 Vgl. Patzelt, S. 591.

210 Von der Bundesregierung nach Artikel 84 Absatz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 57 des Bundesmeldegesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S.1084) erlassene Verordnung.

werden.²¹¹ Hier könnte der Bundestag nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG ausschließlich gesetzgeberisch tätig werden. Weiterhin wäre er in der Lage, § 839 BGB zu ändern oder gänzlich abzuschaffen. Das hätte eine Vorbildwirkung für die Länder. Regelt der Bund die Haftung seiner Behördenmitglieder und Beamten, erzeugt das einen Handlungsdruck auf die Länder. Warum der Bund die Haftung für staatliches Unrecht seiner Angestellten gesetzlich regelt, die Länder aber nicht, wäre die aufkommende Frage. Das könnte die Länder schließlich motivieren, einem Staatshaftungsgesetz zuzustimmen.

Tabelle 1: Mögliche Reformvarianten und ihre Verläufe

	<i>Variante I</i>	<i>Variante II</i>
<i>Schritt 1</i>	Die Bundesregierung bringt einen Entwurf zur Kodifizierung der Staatshaftung ein.	Die Bundesregierung bringt einen Entwurf zur Kodifizierung der Staatshaftung ein.
<i>Schritt 2</i>	Der Bundesrat stimmt zu .	Der Bundesrat stimmt nicht zu .
<i>Schritt 3</i>	Das Gesetz wird nach Art. 72 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 25, Abs. 2 GG beschlossen.	Das Gesetzgebungsverfahren scheidet.
<i>Schritt 4</i>		Der Bundestag erlässt ein Staatshaftungsgesetz für seine Bundesangestellten nach Art. 71 i.V.m. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG.
<i>Schritt 5</i>		Der gesellschaftliche Druck auf die Länder steigt und könnte schließlich zur Zustimmung des Bundesrates führen.

7.3 Die Staatshaftung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Als Vorbild für eine gelungene Regelung des Staatshaftungsrechts kann die Schweizerische Eidgenossenschaft (Schweiz) angeführt werden. Art. 146 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) regelt die Haftung des Bundes für verursachten Schaden und konkretisiert diese im Verantwortlichkeitsgesetz (VG) für seine Behördenmitglieder und Beamten. Art. 3 VG stellt die unmittelbare, ausschließliche und primäre Haftung des Bundes klar. In den Kantonen, wie bsw. dem Kanton Zürich, wird das in § 6 Haftungsgesetz (HG, 170.1) normiert. Eine derartige Gesetzeskonstellation ist zwar auf Grund von Art. 72 Abs. 2 GG auf Deutschland nicht übertragbar, zeigt aber, dass dieses Rechtsgebiet kodifizierungsfähig ist und soll aus dem Grund im Rahmen dieser Arbeit kurz angesprochen werden. Der deutsche Gesetzgeber könnte diese Normen als Leitbild nutzen.

211 Vgl. Klaus Rennert, Thesen zu einem Staatshaftungsgesetz, Heft 17/2016, NJW Editorial unter rsw.beck.de/cms/?toc=NJW.040316, abgerufen am 10.03.2020, s. Anhang 6.

8 Pro und Contra für ein Staatshaftungsgesetz

Gegen ein Staatshaftungsgesetz spricht zum einen die zusätzliche Belastung des Haushalts. Bund, Länder und Kommunen würden durch ein Staatshaftungsgesetz finanzielle Mehrbelastungen tragen. Wird ein solches Gesetz erlassen, würden mehr Personen versuchen den Anspruch durchzusetzen und schließlich auch erlangen. Durch eine unmittelbare Haftung des Staates könnte sich dieser in den überwiegenden Fällen einer Haftung nicht mehr entziehen. Die Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte belief sich in der Einschätzung aus dem Jahr 1980 beim Bund jährlich auf 7,3 Millionen DM, bei den Ländern auf 2,13 Millionen DM und im Kommunalbereich auf etwa 10,2 Millionen DM.²¹² Zum anderen erhalten Geschädigte ihre Ansprüche aus der Haftung des Staates auch ohne ein Gesetz. Die Rechtsprechung hat das Rechtsinstitut weiterentwickelt und deckt als *Case Law* die Ansprüche des Bürgers ab.

Ein Staatshaftungsgesetz bietet viele Möglichkeiten. Die Haftungsinstitute könnten in einem Gesetz verankert werden. Damit wäre der Bürger in der Lage, alle seine Ansprüche zu erkennen. Weiterhin würde ein Staatshaftungsgesetz für Transparenz sorgen und könnte veraltete Regelungen, wie die Subsidiaritätsklausel, ablösen. Ein solches Gesetz stärkt nicht nur die Rechtsposition des Bürgers, sondern bringt darüber hinaus Klarheit für die Anwendung durch die Gerichte. Klare Zuständigkeiten und konsistente Urteile wären mit hoher Wahrscheinlichkeit die Folge. Ein Gesetz bestimmt die Haftung des Staates für begangenes Unrecht. Damit entfielen die Notwendigkeit, zwei Gesetze zeitgleich anwenden zu müssen. Zudem könnte ein Verfassungsstaat wie Deutschland durch die Kodifizierung eines Bundesstaatshaftungsgesetzes seinem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebot Rechnung tragen.

212 Vgl. BT-Drucks. 8/2079, S. 29.

9 Fazit

Das StHG lässt eines zu Erkennen geben: Die gesetzliche Normierung eines Staatshaftungsgesetzes ist möglich. Dass das Gesetz von 1981 nicht druckreif übernommen werden kann, steht außer Frage. Einige Regelungen sind aktuell nicht mehr anwendbar, wie bsw. die Bestimmungen zur Deutschen Bundespost auf Grund ihrer Privatisierung kurz vor der Jahrtausendwende. Das StHG normiert neben der legislativen Haftung auch die aus Richterrecht entwickelten Haftungsinstitute (außer der Folgenbeseitigung) nicht. Weiterhin hält es am Richterspruchprivileg fest, was zu bemängeln ist. Zusätzlich ist das StHG in seiner Ausgestaltung uneinheitlich und weist vereinzelt sogar den Sinn suchende Normierungen auf.

Gleichwohl enthält das StHG wichtige, die Rechtsposition des Bürgers stärkende Inhalte. Der Staat haftet demnach unmittelbar, primär und ausschließlich. Das gilt nicht nur für die eigenen Bediensteten, sondern auch für technische Einrichtungen. In der Zukunft wird sich der Staat, durch das unaufhaltsame Fortschreiten der Technologie, unterschiedlichster Maschinen bedienen, deren Einsatz und Tragweite noch nicht vorstellbar ist. Gerade aus diesem Grund ist es notwendig, dass der Staat für diese Fälle eine gesetzliche Regelung trifft. Mit einem Staatshaftungsgesetz könnten unzeitgemäße Normen wie die Subsidiaritätsklausel abgeschafft werden. Zudem untermauert die in § 2 Abs. 1 Satz 2 StHG verankerte Beweislastumkehr, die Kongruenz von Pflichtverletzung und Rechtswidrigkeit, die eindeutige Rückgriffregelung zwischen Hoheitsträgern und die Exkulpationsunmöglichkeit beim Handeln im Privatrechtsverkehr die Position des Geschädigten. Abgesehen von der Rechtsstellung des Bürgers würden auch die Gerichte von einer Kodifizierung unverkennbar profitieren. Der Gesetzgeber kann sich nicht darauf ausruhen, dass das Staatshaftungsrecht richterlich modernisiert und angepasst wird. Er steht gerade dann in der Verpflichtung zu handeln, wenn es um komplexe Rechtsinstitute geht. Gerichte laufen in dem Rechtsgebiet der Staatshaftung Gefahr, widersprüchliche Urteile zu fällen. Diese Ansicht wird auch von hochrangigen Richtern wie dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Klaus Rennert, vertreten.²¹³ Die Frage des Rechtsweges sowie die der Haftungsabgrenzung zum Privatrecht wird im StHG geregelt. All diese Klärungen vereinfachen das Staatshaftungsrecht in seiner Anwendung deutlich.

213 Vgl. Klaus Rennert, Thesen zu einem Staatshaftungsgesetz, Heft 17/2016, NJW Editorial unter rsw.beck.de/cms/?toc=NJW.040316, abgerufen am 10.03.2020, s. Anhang 6.

Die politische Analyse hat ergeben, dass die Parteien SPD und FDP, welche den Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht haben, seit der Schaffung der Gesetzgebungskompetenz 1994 bis heute in jeder Regierung vertreten waren. 2009 und 2013 wurde die Kodifizierung eines Staatshaftungsgesetzes jeweils in den Koalitionsverträgen aufgenommen. Dennoch wurde seitdem kein Gesetz erlassen. In den Sitzungen des Bundestages und des Bundesrates zu dem Entwurf des StHG im Jahr 1981 wurden als Gründe gegen ein Staatshaftungsgesetz die finanziellen Mehrbelastungen, die ausreichende richterliche Konkretisierung der Haftungsinstitute und die notwendige Zustimmung durch den Bundesrat angeführt. Letzteres wurde durch die Verfassungsreform 1994 klargestellt und im GG verankert. Finanzielle Mehrbelastungen des Bundes, der Länder und Kommunen als Grund gegen eine den Bürger stärkende Rechtsposition anzuführen, ist nicht ausreichend. Die Hoffnung, dass Bürger auf Grund fehlender Bestimmtheit und Klarheit ihre Ansprüche nicht geltend machen oder sich der Staat durch das Verweisungsprivileg in § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB der Haftung entziehen kann, scheinen die Ziele hinter diesem Argument zu sein. Das ist nicht tragbar. Der Staat ist verpflichtet seinen Bürgern transparent und konkret die Ansprüche, gerade gegenüber ihm selber, aufzuzeigen. Die Gerichte waren und sind daher gezwungen, das Staatshaftungsrecht mit seinen Instituten dauerhaft weiterzuentwickeln.

In einer Anfrage von Abgeordneten der FDP Fraktion im Jahr 2004 (15. Wahlperiode, Rot-Grüne Koalition) zum Handlungsbedarf hinsichtlich einer Neuordnung des Staatshaftungsrechts gab die Bundesregierung an, dass eine Neuordnung nicht vordringlich sei und daher zurückgestellt werde. Es sei nicht notwendig ein Staatshaftungsgesetz zu kodifizieren, da die Bürger bereits ausreichend in ihrem Vertrauen zum Staat gefestigt sind. Gleichwohl sehe die Bundesregierung als zentrales Reformziel die unmittelbare und primäre Haftung des Staates für rechtswidriges Handeln und hält eine Kodifizierung des Staatshaftungsrechts grundsätzlich für erstrebenswert.²¹⁴ So erstrebenswert es die Bundesregierung gehalten hat, das Staatshaftungsrecht in einem Gesetz zusammen zu fassen, so hat sie dieses Vorhaben bis heute nicht in Angriff genommen.

Nach der rechtspolitischen Analyse des StHG kann ein weiteres Faktum festgestellt werden: Ein Rechtsstaat bedarf nach seiner Definition für alle Formen seiner Machtausübung gegenüber dem Bürger ein Gesetz, welches sich an den Grundsätzen der Verfassung orientiert.²¹⁵ Da es kein Gesetz für begangenes Unrecht durch den Deut-

214 Vgl. BT-Drucks. 15/3952, S. 1-5.

215 Vgl. Schwarz / Breier / Nitschke, Grundbegriffe der Politik, 33 zentrale Politikbegriffe zum Einstieg, 2. Auflage, 2017, S. 159.

schen Staat in all seinen Varianten gibt, lässt sich in dieser Hinsicht ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip nicht mehr abstreiten. Dass dieser Verstoß vom Gesetzgeber selber in seiner Schwere nicht begriffen wird, erstaunt umso mehr. Um den Bundesgesetzgeber an die Notwendigkeit eines Staatshaftungsgesetzes zu erinnern, wurde an ihn am 30.10.2019 eine vom Verfasser dieser Arbeit erstellte Petition gerichtet (Anhang 5). Diese trägt den Auftrag, dass der Bund ein Staatshaftungsgesetz erlassen möge. Da das Petitionsverfahren noch nicht abschließend behandelt wurde, kann nicht das Ergebnis der Petition, sondern nur ihr Verlauf in dieser Arbeit dargestellt werden.

Das StHG stellt trotz vieler Mängel einen Fortschritt in der Rechtsklarheit zur aktuellen Rechtslage dar. Gegenwärtig ist das Staatshaftungsrecht ohne Kenntnis der notwendigen Rechtsprechung nicht greif- und durchschaubar. Ein Rechtsgebiet, welches für den Bürger von einer solchen Tragweite ist, kann kompliziert sein, solange es in einem Gesetz festgehalten ist. Aber das Staatshaftungsrecht wird nicht einmal diesem Anspruch gerecht. Das sollte für einen Gesetzgeber, der seinen Pflichten gegenüber der Bevölkerung gerecht werden will, Motivation genug sein zu handeln.

Thesen

1. Die Kodifizierung eines Staatshaftungsgesetzes ist notwendig, um die Unüberschaubarkeit des Staatshaftungsrechts zu durchbrechen. Das Rechtsgebiet kann nur mit umfangreichen Kenntnissen der Rechtsprechung erfasst werden.
2. Es wird einem modernen Verfassungsstaat nicht gerecht, zwei Gesetze als eine Anspruchsgrundlage heranziehen zu müssen.
3. Der Gesetzgeber ist angehalten, die Ansprüche des Bürgers gegenüber dem Staatsapparat gesetzlich zu normieren, konkret zu bestimmen und Transparenz zu gewährleisten. Er verstößt mit seiner aktuellen Verfahrensweise gegen das Rechtsstaatsgebot.
4. Auf Grund mangelndem gesellschaftlichen Interesse und haushaltspolitischer Gründe wurde ein Staatshaftungsgesetz, unbeschadet der Gesetzgebungskompetenz des Bundes seit 1994, bisher nicht kodifiziert.
5. Das StHG gewährleistet die primäre, unmittelbare sowie ausschließliche Haftung des Staates zum Schutz des Geschädigten. Damit entfällt die Subsidiaritätsklausel.
6. Das StHG verankert den Folgenbeseitigungsanspruch als Rechtsfolge und schafft damit den Folgenbeseitigungsanspruch als eigenständiges Haftungsinstitut der Staatshaftung ab.
7. Die Unmöglichkeit des Hoheitsträgers, sich beim Agieren im Privatrechtsverkehr gemäß § 17 Abs. 4 StHG exkulpiert zu können, entspricht dem Sinn und Zweck einer Staatshaftung.
8. Das StHG regelt keine legislative Haftung, normiert die aus Richterrecht hervorgegangenen Ansprüche aus aufopferungs- und enteignungsgleichen Eingriffen nicht und hält an dem Richterspruchprivileg aus § 839 Abs. 2 BGB fest.
9. Das StHG ist uneinheitlich aufgebaut, da es auf die Normen des BGB verweist, sie übernimmt oder auf die zivilrechtliche Regelung Bezug nimmt und sie ohne erkennbaren Sinn zusätzlich im Gesetz verankert.
10. Ein Staatshaftungsgesetz sollte alle Formen staatlicher Eingriffe, sowohl rechtswidriger als auch rechtmäßiger Natur, in sich zusammenfassen.

Anhangsverzeichnis

- Anhang 1 Historische Vorschriften des Staatshaftungsrechts
- Anhang 2 Vergleich des Staatshaftungsanspruchs nach § 1 ff. StHG mit dem Amtshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG
- Anhang 3 Normentwürfe der Bundes / Länder-Arbeitsgruppe im Model I
- Anhang 4 Überblick über die aktuellen Haftungsinstitute
- Anhang 5 Verlauf der Petition vom 30. Oktober 2019
- Anhang 6 Quellennachweise zu den Fußnoten 168, 176, 189, 191, 206, 207, 211 und 213

Anhang 1: Historische Vorschriften des Staatshaftungsrechts

§ 88 ALR: Wer ein Amt übernimmt, muß (sic) auf die pflichtmäßige Führung desselben die genaueste Aufmerksamkeit wenden.

§ 89 ALR: Jedes dabey (sic) begangene Versehen, welches bey (sic) gehöriger Aufmerksamkeit, und nach den Kenntnissen, die bey (sic) der Verwaltung des Amtes erfordert werden, hätte vermieden werden können und sollen, muß (sic) er vertreten.

§ 1507 Sächs. BGB: Von dem Staate oder von den Gemeinden angestellte Verwaltungsbeamte haften für den Schaden, welchen sie bei der Behandlung der von ihnen obliegenden Geschäfte absichtlich oder durch große Fahrlässigkeit verursachen, ausgenommen, wenn der Beschädigte unterlassen hat, die gesetzlichen Mittel zu gebrauchen, durch welche er die Schadenzufügung hätte abwenden können.

§ 839 BGB (1900): Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. Verletzt ein Beamter bei dem Urtheil (sic) in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung mit einer im Wege des gerichtlichen Strafverfahrens zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.

Art. 77 EGBGB (1900): Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über die Haftung des Staates, der Gemeinden und anderer Kommunalverbände (Provinzial-, Kreis-, Amtsverbände für den von ihren Beamten in Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden sowie die landesgesetzlichen Vorschriften, welche das Recht des Beschädigten, von dem Beamten den Ersatz eines solchen Schadens zu verlangen, insoweit ausschließen, als der Staat oder der Kommunalverband haftet.

§ 1 GHStB: Verletzt ein unmittelbarer Staatsbeamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die im § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bestimmte Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten den Staat. Ist die Verantwortlichkeit des

Beamten deshalb ausgeschlossen, weil er den Schaden im Zustande der Bewußtlosigkeit (sic) oder in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustande krankhafter Störung der Geistestätigkeit verursacht hat, so hat gleichwohl der Staat den Schaden zu ersetzen, wie wenn dem Beamten Fahrlässigkeit zur Last fiele, jedoch nur insoweit, als die Billigkeit die Schadloshaltung erfordert. Die Verantwortlichkeit des Staates ist ausgeschlossen bei Beamten, die ausschließlich auf den Bezug von Gebühren angewiesen sind, sowie bei solchen Amtshandlungen anderer Beamten, für welche die Beamten eine besondere Vergütung durch Gebühren von den Beteiligten zu beziehen haben.

§ 1 RHBG: Verletzt ein Reichsbeamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die in § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bestimmte Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten das Reich. Ist die Verantwortlichkeit des Beamten deshalb ausgeschlossen, weil er den Schaden im Zustand der Bewußtlosigkeit (sic) oder in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit verursacht hat, so hat gleichwohl das Reich den Schaden zu ersetzen, wie wenn dem Beamten Fahrlässigkeit zur Last fiele, jedoch nur insoweit, als die Billigkeit die Schadloshaltung erfordert. Personen des Soldatenstandes mit Ausnahme derjenigen des Königlich Bayerischen Kontingents stehen im Sinne dieses Gesetzes den Reichsbeamten gleich.

§ 74 ALR: Einzelne Rechte und Vortheile (sic) der Mitglieder des Staates muessen (sic) von den Rechten und Pflichten zur Befoerderung (sic) des gemeinsamen Wohls, wenn zwischen beiden ein wirklicher Widerspruch (Collision) eintritt, nachstehn.

§ 75 ALR: Dagegen ist der Staat denjenigen, welcher seine besondern (sic) Rechte und Vortheile (sic) dem Wohle des gemeinsamen Wesens aufopfern genoethigt (sic) wird, zu entschaedigen (sic) gehalten.

Anhang 2: Vergleich des Staatshaftungsanspruchs nach § 1 ff. StHG mit dem Amtshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG

	Staatshaftungsanspruch	Amtshaftungsanspruch
<i>Charakter des staatlichen Eingriffs</i>	Rechtswidrig	
<i>Richterspruchprivileg</i>	Vorhanden	
<i>Haftung für legislatives Unrecht</i>	Ausgeschlossen	
<i>Rechtsfolge der Pflichtverletzung und Rechtsweg</i>	Geldersatz: ordentliche Gerichte (Landgerichte)	
	Folgenbeseitigung: Finanz-, Verwaltungs-, Arbeits-, Sozial- und ordentliche Gerichte	/
<i>Haftung</i>	Unmittelbare Staatshaftung	Mittelbare Haftung, übergeleitet vom Amtswalter auf den Staat
<i>Rückgriff zum haftungsrechtlichen Beamten</i>	Nicht normiert, stützt sich aber auf Art. 34 GG	In Art. 34 GG Normiert
<i>Rückgriff zwischen Trägern</i>	Normiert	Nicht normiert; die ursprünglich rechtswidrig handelnde Behörde haftet
<i>Beweislast</i>	Liegt beim Staat	Liegt beim Geschädigten
<i>Haftung für technische Einrichtungen</i>	Normiert	Ist nicht von der Amtshaftung gedeckt; wird im Rahmen des enteignungsgleichen Eingriffs anerkannt
<i>Folgenbeseitigung</i>	Ist im StHG als Rechtsfolge verankert und wird dadurch als eigenes Haftungsinstitut abgelöst	Ist nicht von der Amtshaftung gedeckt; bildet ein eigenes, unabhängiges Haftungsinstitut der Staatshaftung
<i>Rechtswidrigkeit und Pflichtverletzung</i>	Rechtswidrigkeit geht mit der Pflichtverletzung einher	Rechtswidrigkeit und Pflichtverletzung sind nicht in allen Fällen deckungsgleich

Anhang 3: Normentwürfe der Bundes / Länder-Arbeitsgruppe im Model I²¹⁶

§ 2 Schadensersatz in Geld

(1) Der Träger hat den Schaden in Geld zu ersetzen.

(2) Der Geldersatz entfällt, wenn die Pflichtverletzung auch bei Beachtung der bei der Ausübung öffentlicher Gewalt den Umständen nach gebotenen Sorgfalt nicht hätte vermieden werden können.

(3) Verursacht die Pflichtverletzung den Tod eines anderen oder beeinträchtigt sie seine körperliche Unversehrtheit, seine Gesundheit, seine persönliche Freiheit oder sein Eigentum, so wird Absatz 2 nicht angewandt. Absatz 2 wird ferner bei Versagen technischer Einrichtungen (§ 1 Absatz 2) nicht angewandt.

§ 14 Aufopferung

(1) Wird jemand durch ein rechtmäßiges hoheitliches Verhalten, das auf die Verwirklichung des Allgemeinwohls gerichtet ist, getötet oder in seiner körperlichen Unversehrtheit, seiner Gesundheit, seiner persönlichen Freiheitsentziehung oder in seinem Eigentum beeinträchtigt und wird ihm dadurch ein Sonderopfer abverlangt, so ist für die dadurch erlittenen Vermögensnachteile eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten, soweit der Schaden nicht nach anderen Rechtsvorschriften ausgeglichen wird.

(2) Der Anspruch richtet sich gegen den Hoheitsträger, dessen Aufgabenbereich das schädigende Verhalten zuzurechnen ist.

216 Zur Reform des Staatshaftungsrechts. Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder, S. 63, 69.

Anhang 4: Überblick über die aktuellen Haftungsinstitute²¹⁷

Haftungsinstitut	kurze Charakterisierung
Rechtswidriger Eingriff	
<i>Folgenbeseitigung</i>	<ul style="list-style-type: none"> - grundgesetzlicher Unterlassungsanspruch - zielt auf die Unterlassung von Beeinträchtigungen der verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter Freiheit, Leben, Gesundheit, Religion, Beruf und Eigentum ab - Rechtsgrundlage bildet das jeweils verletzte Grundrecht²¹⁸
<i>Sozialrechtlicher Herstellungsanspruch</i>	<ul style="list-style-type: none"> - sozialrechtlicher Leistungsanspruch - zielt auf Schadensausgleich ab, den ein Sozialversicherter oder Sozialleistungsberechtigter wegen fehlerhafter Behördenauskunft oder anderweitiger falscher Betreuung erleidet - auf Vornahme einer den Schaden ausgleichenden Rechtshandlung gerichtet²¹⁹
<i>enteignungsgleicher Eingriff</i>	<ul style="list-style-type: none"> - setzt einen Eingriff in Eigentum voraus - dieser Eingriff führt zu einem Sonderopfer - der Geschädigte hat Anspruch auf Ausgleich des erlittenen Sonderopfers an seinem Eigentum in Geld - beruht auf den §§ 74 und 75 ALR²²⁰
<i>aufopferungsgleicher Eingriff</i>	<ul style="list-style-type: none"> - jemand erbringt ein Sonderopfer auf Grund eines rechtswidrigen Eingriffs in seine Rechtsgüter Leben, Gesundheit und Freiheit - dieses Sonderopfer wird entschädigt - beruht auf den §§ 74 und 75 ALR²²¹
Rechtmäßiger Eingriff	
<i>Aufopferungsanspruch</i>	<ul style="list-style-type: none"> - zielt auf den Ausgleich eines Sonderopfers ab, das jemand durch einen Eingriff insbesondere in den Rechtsgütern Leben, Gesundheit und Freiheit erlitten hat - beruht auf den §§ 74 und 75 ALR - wird durch Entschädigungsansprüche in Spezialgesetzen immer mehr verdrängt (z. B. § 47 ff. SächsPVDG und § 60 IfSG)²²²
<i>Enteignung</i>	<ul style="list-style-type: none"> - es werden teilweise oder vollständig konkrete Eigentumsrechte im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG entzogen, um bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen - Eingriff, der eine Entschädigung verlangt - setzt nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG ein Gesetz voraus, das Art und Ausmaß der Entschädigung bestimmt (Junktivsklausel) - darf nur zum Wohle der Allgemeinheit erfolgen²²³

217 Der Amtshaftungsanspruch wird unter Kapitel 6.2 charakterisiert. Der enteignende Eingriff sowie die Inhalts- und Schrankbestimmung werden nicht betrachtet. Vgl. zur Abgrenzung der Enteignungsformen BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78, juris -, Rn. 123 ff. (Nassauskiesungsbeschluss).

218 Vgl. Baldus in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 5-6 und Maurer S. 847, Rn. 4-5.

219 Vgl. Baldus in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 17.

220 Vgl. Grzeszick in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 119-123.

221 Vgl. Maurer, S. 819-825.

222 Vgl. Baldus in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 88-92.

223 Vgl. Grzeszick in Baldus / Grzeszick / Wienhues, S. 101-105.

Anhang 5: Verlauf der Petition vom 30. Oktober 2019

Petition an den Deutschen Bundestag
(keine Veröffentlichung)

Seite 2

Wortlaut der Petition

Der Deutsche Bundestag möge ein Staatshaftungsgesetz erlassen.

Begründung

Es gibt kein Bundesgesetz zur Regelung der Staatshaftung. 1994 wurde die dafür notwendige Gesetzgebungskompetenz des Bundes geschaffen. Bis heute wurde kein Staatshaftungsgesetz erlassen. Weiterhin wurde die Schaffung eines solchen Gesetzes in mehreren Koalitionsverträgen (unter anderem von 2009) als Inhalt aufgenommen. Gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern besteht seitens des Bundesgesetzgebers der Auftrag aufzuzeigen, welche Ansprüche sie bei erlittenen Rechtsverletzungen durch hoheitliches Handeln geltend machen können. Mit der Schaffung eines Staatshaftungsgesetzes könnten weiterhin die Gerichte bei ihren Entscheidungen unterstützt und widersprüchliche Urteile vermieden werden. § 839 I Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) i. V. m. Art. 34 Satz 1 Grundgesetz (GG) als Anspruchsgrundlage ist nicht mehr zeitgemäß. Ein Staatshaftungsgesetz, ohne zwei Gesetze zeitgleich betrachten zu müssen (BGB und GG), würde einem modernen Verfassungsstaat gerecht werden.

Berlin, 31. Oktober 2019
Bezug: Ihr Schreiben vom
30. Oktober 2019

Sekretariat Pet A

Ausschussdienst
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-35257
Fax: +49 30 227-36053
vorzimmer.peta@bundestag.de

Posteingang
Pet 4-19-07-99999-026037 (Bitte bei allen Zuschriften angeben)

Sehr geehrter Herr Loewe,

Ihre Zuschrift (siehe Bezug) ist beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages eingegangen bzw. ihm zugeleitet worden.

Sie erhalten zu gegebener Zeit weitere Nachricht.

Diese Mitteilung wurde automatisch erstellt und dient lediglich als Empfangsbestätigung.

Personenbezogene Daten werden unter Wahrung des Datenschutzes gespeichert und verarbeitet.

Mit freundlichen Grüßen

im Auftrag

Ausschussdienst

Berlin, 4. Dezember 2019
Bezug: Ihre Online-Petition vom
30. Oktober 2019

Referat Pet 4
BMAS (Arb.), BMJV, BMVg

11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-35737
Fax: +49 30 227-36911
vorzimmer.pet4@bundestag.de

Staatshaftung

Pet 4-19-07-2001-026037 (Bitte bei allen Zuschriften angeben)

Sehr geehrter Herr Loewe,

für Ihr Schreiben danke ich Ihnen.

Zu der von Ihnen vorgetragenen Thematik liegen dem Petitionsausschuss bereits Zuschriften anderer Bürgerinnen und Bürger vor. Ermittlungen hierzu sind eingeleitet worden. Ihre Ausführungen werden in diese Ermittlungen einbezogen und gemeinsam mit den anderen Petitionen beraten.

Der Deutsche Bundestag wird auf Empfehlung des Petitionsausschusses zu diesen Petitionen einen Beschluss fassen, der Ihnen mitgeteilt wird.

Bitte haben Sie Verständnis, dass in diesem Beschluss zu den Zuschriften vieler Bürgerinnen und Bürger nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Bitte teilen Sie zwischenzeitliche Änderungen Ihrer Anschrift dem Petitionsausschuss unter dem angegebenen Aktenzeichen mit.

Zu dieser Thematik finden Sie eine öffentliche Petition auf unserer Homepage unter www.bundestag.de/Petitionen unter der ID-Nummer 92694.

Mit freundlichen Grüßen

im Auftrag

Anhang 6: Quellennachweise zu den Fußnoten 168, 176, 189, 191, 206, 207, 211 und 213

Zu Fußnote 168

		27.07.2016									
		DHB Kapitel 23 Statistische Gesamtübersicht: 1. – 11. Wahlperiode									
Mitglieder	1. WP 1949–1953	2. WP 1953–1957	3. WP 1957–1961	4. WP 1961–1965	5. WP 1965–1969	6. WP 1969–1972	7. WP 1972–1976	8. WP 1976–1980	9. WP 1980–1983	10. WP 1983–1987	11. WP 1987–1990
Zahl der Übergangsmandate	2	3	3	5	0	0	0	0	1	2	1
Zahl der MdB nach Fraktionen und Gruppen (zu Beginn der WP)											
CDU/CSU	141	250	278	251	251	250	234	254	237	255	234
– davon Berliner MdB	2	6	8	9	6	8	9	11	11	11	11
– davon Mandatsanteile der CSU											
– absolut	24	52	53	50	49	49	48	53	52	53	49
– in %	16,9	20,8	19,1	19,9	19,5	19,6	20,5	20,9	21,9	20,8	20,9
SPD	136	162	181	203	217 ⁵	237	242	224	228	202	193
– davon Berliner MdB	5	11	12	13	15	13	12	10	10	9	7
FDP	53	53	43	67	50	31	42	40	54	35	48
– davon Berliner MdB	1	5	2	0	1	1	1	1	1	1	2
Deutsche Partei	17	15	17	–	–	–	–	–	–	–	–
Zentrum	10	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Bayernpartei	17	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
WAV	12	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
KPD	15	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Nationale Rechte	5	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

⁵ Ab 1.2.1952 Erhöhung der Zahl der Berliner Abgeordneten von 8 auf 19; am 23.10.1952 Aberkennung eines Mandats wegen Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP).
⁶ Eintritt von 10 Abgeordneten des Saarlandes.
⁷ Am 3. Oktober 1990 traten die am 28. September 1990 von der Volkskammer der DDR gewählten 144 Mitglieder dem Bundestag bei.
⁸ Davon 2 Gäste (Ahrens und Kreuzmann).

[Begleitbrief des Bundespräsidenten Karl Carstens an den Bundeskanzler und die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat bezüglich der Unterzeichnung des Staatshaftungsgesetzes.

vom 26. Juni 1981.]

Bundespräsident Karl Carstens hat am 26. Juni 1981 das Staatshaftungsgesetz unterzeichnet, das der Deutsche Bundestag am 12. Februar 1981 verabschiedet und dem der Bundesrat am 13. März 1981 seine Zustimmung versagt hatte.

In einem Begleitbrief vom gleichen Tage an den Bundeskanzler, den Präsidenten des Deutschen Bundestages und den Bundesratspräsidenten hat Bundespräsident Carstens Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes geäußert und die Auffassung vertreten, daß erhebliche Gründe für die Notwendigkeit einer Zustimmung durch den Bundesrat sprächen.

Der Begleitbrief hat folgenden Wortlaut:

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler!

Die Bundesregierung hat mir das Staatshaftungsgesetz zur Unterzeichnung zugeweiht, das der Deutsche Bundestag am 12. Februar 1981 verabschiedet und dem der Bundesrat in seiner Sitzung vom 13. März 1981 die Zustimmung versagt hat. Der Bundesrat steht auf dem Standpunkt, daß dem Bund die Kompetenz für dieses Gesetz fehle, daß es also einer Änderung des Grundgesetzes bedürfe, bevor das Staatshaftungsgesetz durch den Bundesgesetzgeber erlassen werden könne. Außerdem macht der Bundesrat geltend, daß, selbst wenn man die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bejahen sollte, zwei Bestimmungen des Gesetzes (§ 10 Abs. 3 und § 11) nur mit Zustimmung des Bundesrates ergehen könnten und daß daher das Gesetz insgesamt seiner Zustimmung bedürfe.

Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Justiz haben mir Gutachten vorgelegt, die zu dem Ergebnis kommen, daß die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben sei und daß das vorliegende Gesetz der Zustimmung des Bundesrates nicht bedürfe.

Nach meiner eigenen Auffassung bestehen erhebliche Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Sie wird auf Artikel 74 Nr. 1 des Grundgesetzes gestützt. Danach hat der Bund die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für "das bürgerliche Recht". Unter bürgerlichem Recht werden allgemein die Rechtsnormen verstanden, die herkömmlicherweise diesem Rechtsgebiet zugerechnet worden sind. Um die Zuständigkeit des Bundes für den Erlaß des Staatshaftungsgesetzes zu begründen, wird auf § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches verwiesen, der die Haftung von Beamten für schuldhaftes Handeln gegenüber den betroffenen Bürgern vorsieht.

Hier handelt es sich unstreitig um eine Norm des bürgerlichen Rechts. Der bürgerlich-rechtliche Charakter der Amtshaftung ist auch nicht dadurch verlorengegangen, daß § 839 BGB schon durch Artikel 131 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 und später durch Artikel 34 des Grundgesetzes ergänzt worden ist und daß seitdem an Stelle des Beamten der Staat haftet.

Aber die Bestimmungen des Staatshaftungsgesetzes gehen weit über die bisher durch § 839 BGB, Artikel 131 WRV und Artikel 34 GG gezogenen Rahmen hinaus. In Zukunft tritt an die Stelle der Überleitung der Haftung eine originäre Haftung des Staates, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob einen Amtsträger ein Verschulden trifft, und der Staat soll nicht nur zum Schadenersatz in Geld, sondern auch zur Beseitigung der durch den fehlerhaften Akt entstandenen Folgen verpflichtet werden. Es kann daher sehr wohl die Ansicht vertreten werden, daß durch das Staatshaftungsgesetz ein neues Rechtsinstitut geschaffen wird, das mit dem bürgerlichen Recht im herkömmlichen Sinne keinen hinreichenden Zusammenhang mehr aufweist.

Auch sprechen nach meiner Auffassung erhebliche Gründe für die Ansicht, daß, selbst wenn die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben ist, das vorliegende Gesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden kann.

Die gegen das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes erhobenen Bedenken wiegen schwer, doch reichen sie, da auch Argumente zugunsten der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vorgetragen werden, denen ein gewisses Gewicht nicht abzuspochen ist, nach meiner Ansicht nicht aus, um die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten abzulehnen. Zu einem solchen Verhalten würde ich mich nur veranlaßt sehen, wenn die Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz für mich offenkundig und zweifelsfrei wäre.

Bei meiner Entscheidung berücksichtige ich auch, daß die Feststellung, ob ein Bundesgesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist, mit verbindlicher Wirkung für alle nur durch das Bundesverfassungsgericht getroffen werden kann. Es entscheidet in dem besonders dafür vorgesehenen Normenkontrollverfahren, nachdem es allen Beteiligten, d. h. dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung und sämtlichen Landesregierungen, Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts im Normenkontrollverfahren ist aber nur möglich, wenn das Gesetz vom Bundespräsidenten unterzeichnet und verkündet worden ist.

Unter Berücksichtigung dieser Gründe habe ich das Gesetz unterzeichnet.

Karl Carstens
Bundespräsident

eine Folgenbeseitigung vielfach nicht weiter.¹⁰⁰⁴ Dieses Verständnis des Folgenbeseitigungsanspruchs als reiner Wiederherstellungsanspruch kann als inkonsequent kritisiert werden, wenn Leistungsansprüche in den Anwendungsbereich des Anspruchs mit einbezogen werden sollen¹⁰⁰⁵ und spricht möglicherweise auch dafür, den allgemeinen Folgenbeseitigungsanspruch mit dem BSG ausschließlich auf Eingriffe in Unterlassungsansprüche zu beschränken. An der Tatsache, dass zumindest über den Folgenbeseitigungsanspruch bisher nicht die erstmalige Einräumung einer Rechtsposition erreicht werden soll, ändert dies allerdings nichts.

(3) Ergebnis

Nach den bisherigen Ausführungen zu Herstellungs- und Folgenbeseitigungsanspruch muss von zwei verschiedenen materiell-rechtlichen Ansprüchen ausgegangen werden.¹⁰⁰⁶ Ihr Verhältnis lässt sich so beschreiben, dass der Herstellungsanspruch (sowohl in Tatbestand als Rechtsfolge) tendenziell weiter reicht, als der demgegenüber restriktivere Folgenbeseitigungsanspruch. Obwohl der Folgenbeseitigungsanspruch deshalb neben dem Herstellungsanspruch eine geringe praktische Bedeutung erfährt, prüft das BSG beide Ansprüche als eigenständige materiell-rechtliche Ansprüche nebeneinander.¹⁰⁰⁷ In der Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit hat der Herstellungsanspruch keineswegs den Folgenbeseitigungsanspruch verdrängt.¹⁰⁰⁸ Auch die allgemeinen Verwaltungs-

¹⁰⁰⁴ Vgl. *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *VerwR* I, § 52, Rn. 43; *Goertz*, *Herstellungsanspruch*, S. 48.

¹⁰⁰⁵ In diesem Sinne kritisch: *Schmidt-De Caluwe*, S. 276; *Papier*, *DÖV* 1972, 845, 847.

¹⁰⁰⁶ So auch: *Schmidt-De Caluwe*, S. 290; *Bogs*, in: *Zacher* [Hg.], *FS zum 25jährigen Bestehen des BSG*, Bd. I, S. 149, 170 ff.; *Mauer*, *AllgVerwR*, § 30, Rn. 20; *Ossenbühl/Cornils*, *StHR*, S. 392, 395 f.; *Schulze*, *Ersatzleistungen*, S. 147; *Schmidt-De Caluwe*, S. 290; *Gresszick*, in: *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, *StHR*, Rn. 73; *Ladage*, S. 76; *Sproll*, in: *Deiterbeck/Windthorst/Sproll*, *StHR*, § 12, Rn. 62; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, *VerwR* I, § 52, Rn. 40.

¹⁰⁰⁷ Etwa: *BSG*, *Urt. v. 18.3.1999* – B 3 P 8/98 R = *SozR* 3-3300 § 77 Nr. 1; *BSG*, *Urt. v. 29.5.1996* – 3 RK 26/95 = *BSGE* 78, 243, 255; *BSG*, *Urt. v. 27.11.1991* – 9a RV 1/90; *BSG*, *Urt. v. 23.7.1986* – 1 RA 31/85 = *BSGE* 60, 158, 164 f.; *BSG*, *Urt. v. 16.4.1985* – 12 RK 19/83 = *SozR* 2100 § 27 Nr. 3; *BSG*, *Urt. v. 9.9.1981* – 3 RK 20/80; *BSG*, *Urt. v. 23.9.1980* – 7 RA 97/79.

¹⁰⁰⁸ Wie bereits dargestellt, wird dieses Nebeneinander nicht zuletzt durch die unterschiedlichen Anwendungsbereiche begünstigt, die die Sozialgerichtsbarkeit für sozialrechtlichen Herstellungsanspruch und sozialrechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch herausgearbeitet hat. Da das Gericht – in zweifelhafter Weise – den Folgenbeseitigungsanspruch als einen Restitutionsanspruch versteht, der nur bei der Beeinträchtigung von Unterlassungsansprüchen (als Hauptpflichten) in Betracht kommt, ist ohnehin nur in

Die nachfolgenden Ausführungen sollen derartige Unterschiede durch den sozialrechtlichen Herstellungsanspruch herausarbeiten. Falls derartige Unterschiede in der rechtlichen Lösung eines Falles feststellbar sein sollten, schließt sich daran die Frage an, ob/warum rechtsdogmatisch überhaupt von der Rechtsfolge des einen richterrechtlichen Rechtsanspruchs durch einen weiteren Anspruch abgewichen werden darf.⁷⁶⁹ Insofern kann aus den anderen richterrechtlichen Rechtsinstituten ggf. der Rückschluss gewonnen werden, dass eine verbleibende gesetzliche Regelungslücke nicht ausgefüllt werden darf, da diese nicht planwidrig ist. Dieser Fragestellung wird erst im zweiten Kapitel dieser Arbeit ausführlich nachgegangen.

1. Gesetzlich kodifizierte Staatshaftungsansprüche

Da eine umfassende bundeseinheitliche Kodifikation des Staatshaftungsrechts gegenwärtig nicht aktiv vorangetrieben wird,⁷⁷⁰ ist der Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB, Art. 34 GG der einzige allgemeine Staatshaftungsanspruch, der zurzeit für das Bundesrecht kodifiziert ist.⁷⁷¹ Auf landesrechtlicher Ebene existieren weitere besondere Kompensations-/Haftungsansprüche für staatliches Fehlverhalten.

a) Amtshaftung (§ 839 BGB, Art. 34 GG)

Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch ist ein öffentlich-rechtlicher Anspruch, der eine unmittelbare Staatshaftung des zuständigen Verwaltungsträgers

⁷⁶⁹ Schließlich kann ggf. (allein) der andere richterrechtliche Anspruch die einzige rechtlich zulässige Reaktion zur Füllung planwidriger Regelungslücken darstellen. Wer bspw. eine verschuldensunabhängige Entschädigungspflicht auch für Positionen schaffen möchte, die nicht unter die Art. 14 I, 2 II GG fallen, muss sich mit der Frage auseinandersetzen, warum die verschuldensunabhängigen Aufopferungsansprüche i.w.S. gerade auf diese Positionen beschränkt bleiben sollen.

⁷⁷⁰ Obwohl 1994 die entsprechende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 I Nr. 25 GG geschaffen wurde, ist nach dem Scheitern des – westdeutschen – Staatshaftungsgesetz von 1982 (vgl. BGBl. 1981 I, S. 553 ff.; vgl. auch: BT-Drs. 9/25) wegen Verstoßes gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes (BVerfG, Urt. v. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 = BVerfGE 61, 149, 173 ff.), kein neuer, ernsthafter Versuch unternommen worden, ein bundeseinheitliches Staatshaftungsgesetz zu verabschieden. Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt letzten dahingehenden Vorstöße von 2004 und 2008 (BT-Drs. 15/3859; BT-Drs. 16/11465) wurden aus verschiedenen Gründen zurückgewiesen (BT-Drs. 15/3952; BT-Drs. 16/11554).

⁷⁷¹ Vereinzelt bestehen für Sondersituationen einzelne bundesrechtliche Anspruchsgrundlagen auf Schadensersatz (bspw. § 19 BNotO, §§ 44 III, 49 VI VwVfG, § 21 IV BimSchG), die hier nicht näher untersucht werden sollen. Daneben existieren einige bundesrechtliche Entschädigungsregelungen, die den Bürger vor bestimmten Sonderopfern schützen soll (bspw. §§ 1 ff. StrEG, §§ 30, 56 ff. HStG, § 1 OEG, §§ 1 ff. BVG, § 18 AtG oder eine „unechte Unfallversicherung“ i.S.d. § 2 SGB VII).

Staatshaftungsrecht

Wir wollen das Staatshaftungsrecht kodifizieren und gerecht ausgestalten.

Einrichtung eines zentralen Testamentsregisters

Mit dem Ziel einer Modernisierung des Mitteilungswesens in Nachlasssachen werden wir die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einrichtung eines durch Gebühren finanzierten Zentralen Testamentsregisters bei der Bundesnotarkammer schaffen. Dabei stellen wir sicher, dass den Erfordernissen des Datenschutzes Rechnung getragen wird und Auskunft aus dem Register nur Gerichte oder Notare – diese bei Darlegung eines berechtigten Interesses – erhalten können.

Kommunalpolitik

Wir wollen in Deutschland starke Kommunen. Unsere Städte, Gemeinden und Landkreise stehen heute vor vielfältigen Herausforderungen im Bereich von Demographie, Integration, Umwelt und Wirtschaft.

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes Gut. Wir setzen uns für leistungsfähige Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände ein, um die vielfältigen Aufgaben auch in Zukunft sicherzustellen. Zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden werden wir nach Wegen suchen, Entlastungen für die Kommunen, z. B. Flexibilisierung von Standards und Gleichstellung bei gesamtstaatlichen Aufgaben, und Erweiterungen des kommunalen Handlungsspielraums zu identifizieren. Wir wollen, dass die Bürger sich in ihrer Heimat wohl fühlen.

Die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Leistungsfähigkeit vieler Kommunen strapaziert und Fragen nach der Güte kommunaler Leistungsfähigkeit aufgeworfen. Wir beabsichtigen, den Ländern vorschlagen, eine gemeinsame Bestandsaufnahme zu erarbeiten und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vorzulegen. Dabei sind auch Fragen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Konnexitätsprinzip) und der Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung des Bundes einzubeziehen, ebenso der Anschluss des ländlichen Raums an die Breitbandversorgung.

Transparenz kommunaler Gesellschaften

Entscheidungen kommunaler Gesellschaften müssen transparent sein. Hierzu muss der Grundsatz der Öffentlichkeit bei kommunalen Entscheidungen im Rahmen der Abwägung mit der gesellschaftsrechtlichen Verschwiegenheitspflicht ein deutlich höheres Gewicht als bisher erhalten.

Wir erleichtern den Kommunen die Realisierung, indem wir die besten Umsetzungslösungen häufig genutzter Verwaltungsleistungen anbieten und dadurch eine bessere Vereinheitlichung mit niedrigeren Folgekosten erreichen.

Die Bürgerinnen und Bürger sollen auf Wunsch die Möglichkeit haben, einen einheitlichen Stammdaten-Account, ein sogenanntes Bürgerkonto zu verwenden, um die Kommunikation mit der Verwaltung zusätzlich zu vereinfachen. Zur elektronischen Identifizierung soll der neue elektronische Personalausweis genutzt werden. Das Bürgerkonto kann zum digitalen Dokumentenpostfach erweitert werden.

Eine Systematisierung der bislang nebeneinanderstehenden Rechtsregelungen zum Internet (Internetgesetzbuch) wird geprüft und in diesem Zusammenhang das Leistungsschutzrecht hinsichtlich der Erreichung seiner Ziele evaluiert.

Erste Open-Data-Projekte in Deutschland zeigen das Potenzial offener Daten. Die Bundesverwaltung muss auf der Basis eines Gesetzes mit allen ihren Behörden Vorreiter für die Bereitstellung offener Daten in einheitlichen maschinenlesbaren Formaten und unter freien Lizenzbedingungen sein. Wir wollen für Bund, Länder und Kommunen ein Open-Data-Portal bereitstellen. Die Koalition strebt einen Beitritt Deutschlands zur internationalen Initiative Open Government Partnership an.

Öffentlicher Dienst

Der öffentliche Dienst ist Grundlage einer funktionierenden staatlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Das Berufsbeamtentum ist dabei Garant einer leistungsfähigen und unabhängigen Verwaltung. Zur Sicherung der Fachkräftebasis und zur Gewinnung qualifizierten Nachwuchses brauchen wir eine demografievorsorgende Stellen- und Personalpolitik, moderne, attraktive und familienfreundliche Arbeitsbedingungen sowie partnerschaftliche Personalvertretungen.

Wir wollen die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes weiterhin sicherstellen, indem wir die Zugangsvoraussetzungen künftig auch stärker an gewonnenen berufspraktischen Erfahrungen oder besonderen wissenschaftlichen Qualifikationen orientieren und beispielsweise den Zugang zum höheren Dienst des Bundes auch für Bachelor-Absolventen mit Promotion oder mehrjähriger beruflicher Erfahrung öffnen.

Wir stehen zum Bonn-Berlin-Gesetz. Bonn bleibt das zweite bundespolitische Zentrum.

Moderne Justiz

Wir wollen einen bürgernahen und effizienten Zivilprozess. So werden wir den Ländern die Möglichkeit einräumen, bei den Landgerichten spezialisierte Spruchkörper einzurichten. Wir wollen außerdem die Neutralität gerichtlich beigezogener Sachverständiger gewährleisten und in Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden die Qualität von Gutachten insbesondere im familiengerichtlichen Bereich verbessern. Die Rechtsgrundlagen für den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Akte in der Justiz werden wir weiterentwickeln und die praktische Umsetzung begleiten.

Damit die Bürger einfacher Ersatz für die Schäden erhalten, die sie durch fehlerhaftes Verhalten staatlicher Stellen erlitten haben, fassen wir das zersplitterte Staatshaftungsrecht zusammen.

Wir wollen das Betreuungsrecht in struktureller Hinsicht verbessern und damit das Selbstbestimmungsrecht hilfebedürftiger Erwachsener bedarfsgerecht stärken. Wir werden das Vormundschaftsrecht modernisieren.

Wir wollen das Rechtssprechungsmonopol des Staates stärken. Illegale Paralleljustiz werden wir nicht dulden. Wir sind überzeugt, dass Recht und Rechtsordnung eine völkerverbindende und friedensstiftende Wirkung entfalten. Wir werden zudem die Initiative „Law – Made in Germany“ fortführen und weiterentwickeln.

Wir werden deshalb mit Nachdruck die bilateralen Rechtsstaatsdialoge fördern. Die Bundesregierung fördert institutionell das Institut zur Umsetzung der Nürnberger Prinzipien im Völkerstrafrecht in Nürnberg.

Für Toleranz und Demokratie

Im Interesse der Lebendigkeit unserer Demokratie und unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist es erforderlich, ziviles Engagement und demokratisches Verhalten sowie den Einsatz für Vielfalt und Toleranz bei Kindern und Jugendlichen auf der kommunalen bzw. regionalen Ebene zu fördern und zu stärken. Wir motivieren und unterstützen Vereine, Projekte und Initiativen, die sich der Förderung von Demokratie und Toleranz widmen und gegen Gewalt und Hass, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus wenden.

Thesen zu einem Staatshaftungsgesetz

Das Staatshaftungsrecht leidet trotz vergleichsweise hoher materiell-rechtlicher Standards unter einem erheblichen Mangel an Transparenz und innerer Folgerichtigkeit. In Teilen stellt es den Staat von einer Haftung frei, obwohl dies dem Gebot der Gerechtigkeit widerspricht. Dass die Rechtsgrundlagen für wichtige Teilbereiche sich nur im Richter- oder Gewohnheitsrecht finden, genügt zudem nicht den Anforderungen an eine gesetzliche Ausgestaltung dieses für jeden Bürger wichtigen Rechtsgebiets. Der Erlass eines Staatshaftungsgesetzes, das modernen Ansprüchen genügt, ist daher dringlich.

Die in Art. 74 I Nr. 25 iVm II GG geschaffene Kompetenzgrundlage ermöglicht grundsätzlich eine Bund und Länder einbeziehende Regelung des Staatshaftungsrechts im Sinne einer Haftung für staatliches Unrecht. Obwohl die sachliche Reichweite des Kompetenztitels umstritten ist, dürfte auch der Folgenbeseitigungsanspruch erfasst sein.

Die Bedeutung des Rechtsgebiets gebietet eine solche Bund und Länder einbeziehende Regelung. Sollte sich der Bundesrat dieser Notwendigkeit verschließen, so könnte der Bundesgesetzgeber – als zweitbeste Lösung – auch ein auf den Bereich der Bundesbehörden beschränktes Staatshaftungsgesetz erlassen, das zweifellos Vorbildwirkung entfalten würde. Um die Länder zu den nötigen Reformanstrengungen zu veranlassen, könnte er obendrein § 839 BGB aufheben. Beides bedürfte nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Die geltende Beamtenhaftung, die nur mittelbar auf den Staat übergeleitet wird, entstammt dem 19. Jahrhundert und ist längst nicht mehr zeitgemäß. Der Staat sollte für rechtswidriges Verhalten seiner Organe im Grundsatz ausnahmslos einstehen müssen, wobei dem Verschulden des handelnden Organs im Rahmen des Haftungsumfanges abstuftende Bedeutung zukommen kann.

Nicht übernommen werden sollte das systemfremde Haftungsprivileg des Staates aus § 839 I 2 BGB. Der Vorrang des Primärrechtsschutzes ist hingegen beizubehalten.

Um widersprüchliche Gerichtsentscheidungen zu vermeiden und Doppelprozesse zu ersparen, sollte der Rechtsweg für die sekundären Staatshaftungsansprüche dem Rechtsweg für den Primärrechtsschutz gegen die schädigende staatliche Maßnahme folgen. Dies würde häufig, aber nicht ausnahmslos zu einer Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte führen. Wegen der Parallelität zu privater Haftung sollten aber Ansprüche aus Verkehrsunfällen und Verletzungen der Verkehrssicherungspflicht bei den ordentlichen Gerichten belassen werden.



Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Präsident des BVerwG in Leipzig

Literaturverzeichnis

a) Lehrbücher

Baldus, Mafred; Grzeszick, Bernd; Wiehnues, Sigrid: *Staatshaftungsrecht. Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen*. 5., neu überarbeitete Aufl. Heidelberg 2018.

Brox, Hans; Walker, Wolf-Dietrich: *Besonderes Schuldrecht*. 39., aktualisierte Aufl. München 2015.

Maurer, Hartmut; Waldhoff, Christian: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 19., überarbeitete und ergänzte Aufl. München 2017.

Ossenbühl, Fritz; Cornils, Matthias: *Staatshaftungsrecht*. 6., neubearbeitete Aufl. München 2013.

Patzelt, Werner: *Einführung in die Politikwissenschaft, Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung*. 7., erneut überarbeitete und stark erweiterte Aufl. Passau 2013.

Schwarz, Martin; Breier, Karl-Heinz; Nitschke, Peter: *Grundbegriffe der Politik, 33 zentrale Politikbegriffe zum Einstieg*. 2., aktualisierte und erweiterte Aufl. Baden-Baden 2017.

Vierecke, Andreas; Mayerhofer, Bernd; Kohout, Franz: *Atlas Politik*. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1182, Bonn 2012.

b) Kommentare

Herbst, Elke; Lühmann, Hans: *Die Staatshaftungsgesetze der neuen Länder – Kommentar, Zugleich ein Beitrag zur rechtstatsächlichen Situation und zur Reform des Staatshaftungsrechts*, Berlin 1997.

Palandt, Otto: *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Nebengesetzen. Band 7*. 79., neubearbeitete Aufl. München 2020.

Schäfer, Alfred; Bonk, Heinz Joachim: *Staatshaftungsgesetz (StHG)*. Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 40, München 1982.

c) **Monographien, Aufsätze und Besprechungen von Urteilen**

Bundesministerium der Justiz: *Zur Reform des Staatshaftungsrechts. Gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder zur Neuregelung der Staatshaftung. Bericht, Modelle, Materialien.*, Bonn, Oktober 1987.

Grötschel, Kai: *Der (sozialrechtliche) Herstellungsanspruch, Eine allgemeine Rechtsfigur des Staatshaftungsrechts?*, Wissenschaftliche Schriften der WWU Münster, Reihe III, Band 15, Diss. Jur. Münster 2015, unter: https://repositorium.uni-muenster.de/document/miami/3f33ba5b-00ca-4b49-946c-ae25b3ceada0/diss_groetschel_buchblock.pdf, zuletzt abgerufen am 03.03.2020.

Rennert, Klaus: *Thesen zu einem Staatshaftungsgesetz*, Heft 17/2016, NJW Editorial unter rsw.beck.de/cms/?toc=NJW.040316, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.

d) **Sonstige**

Deutscher Bundestag, BT-Drucks. 8/2079 vom 05.09.1978, unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/08/020/0802079.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundestag, BT-Drucks. 9/25 vom 26.11.1980, unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/09/000/0900025.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 9/10 vom 11.12.1980, unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/09/09010.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundestag, BT-Drucks. 9/130 vom 30.01.1981, unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/09/001/0900130.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundestag, BT-Drucks. 12/6633 vom 20.01.1994, unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/066/1206633.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/241 vom 06.09.1994, unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12241.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundestag, BT-Drucks. 15/3952 vom 20.10.2004, unter:

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/039/1503952.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundestag, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des

Bundestages vom 25.05.2012, Az.: WD 3 – 3000 – 111/12, WD 6 – 3000 – 072/12, WD 7 – 3000 – 099/12: Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung, unter:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/416148/3460c1d4f0a78535e17c59ee91941094/wd-3-111-12-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.03.2020.

Deutscher Bundesrat, Plenarprotokoll der 497. Sitzung vom 13.03.1981, unter:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/brp/497.pdf#P.56>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Deutscher Bundesrat, Plenarprotokoll der 674. Sitzung vom 23.09.1994, unter:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/brp/674.pdf#P.505>, zuletzt abgerufen am 08.03.2020.

Rechtsprechungsverzeichnis

- BVerwG**, Urt. vom 7. Januar 1972 – IV C 49.68 -, BVerwGE 39, 235 -, juris
- BVerfG**, Beschluss vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78 -, BVerfGE 58, 300-353 -, juris
- BVerfG**, Urt. vom 19. Oktober 1982 – 2 BvF 1/81 (BGBl. I S. 1493) -, juris
- BVerwG**, Urt. vom 26. August 1993 – 4 C 24.91 -, BVerwGE 94, 100-121 -, juris
- BGH**, Urt. vom 01.02.1954 – III ZR 299/52 -, BGHZ 12, 206-213 -, juris
- BGH**, Urt. vom 10. Januar 1955 – III ZR 153/53 -, BGHZ 16, 111-123 -, juris
- BGH**, Urt. vom 27. Oktober 1955 – III ZR 82/54 -, BGHZ 18, 366-373 -, juris
- BGH**, Urt. vom 23. März 1959 – III ZR 207/57 -, BGHZ 30, 19-29 -, juris
- BGH**, Urt. vom 26. September 1960 – III ZR 125/59 -, juris
- BGH**, Urt. vom 27. April 1970 – III ZR 114/68 -, juris
- BGH**, Urt. vom 27. Januar 1977 – III ZR 173/74 -, BGHZ 68, 217-225 -, juris
- BGH**, Urt. vom 12. Juli 1979 – III ZR 102/78 -, BGHZ 75, 134-138 -, juris
- BGH**, Urt. vom 20. November 1980 – III ZR 31/78 -, BGHZ 79, 35-37 -, juris
- BGH**, Urt. vom 20. November 1980 – III ZR 122/79 -, BGHZ 79, 26-35 -, juris
- BGH**, Urt. vom 28. Oktober 1980 – III ZR 89/81 -, BGHZ 85, 230-234 -, juris
- BGH**, Urt. vom 30. November 1982 – VI ZR 77/81 -, BGHZ 85, 393-400 -, juris
- BGH**, Urt. vom 20. Februar 1992 – III ZR 188/90 -, BGHZ 117, 240-259 -, juris
- BGH**, Urt. vom 05. Mai 1994 – III ZR 78/93 -, juris
- BGH**, Urt. vom 16. Februar 1995 – III ZR 106/93 -, BGHZ 129, 23-30 -, juris
- BSG**, Urt. vom 13. Februar 1975 – 3 RK 68/73 -, BSGE 39, 167-172, SozR 2200 § 182
Nr. 9 -, juris
- OLG Karlsruhe**, Urt. vom 18. Juli 2013, 9 U 23/12 -, juris

Rechtsquellenverzeichnis

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes
vom 28. Oktober 2015.

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).

Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist.

Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2911) geändert worden ist.

DWD-Gesetz vom 10. September 1998 (BGBl. I S. 2871), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2642) geändert worden ist.

Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2937) geändert worden ist.

Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2633) geändert worden ist.

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I 1994 S. 3146).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1001, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Februar 2020 (BGBl. I S. 148) geändert worden ist

- Sächsisches Enteignungs- und Entschädigungsgesetz** vom 18. Juli 2001
(SächsGVBl. S. 453), das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom
27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist.
- Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom
11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358).
- Staatshaftungsgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 1981
(BGBl. I S. 553).
- Strafgesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998
(BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. März
2020 (BGBl. I S. 431) geändert worden ist.
- Straßenverkehrs-Ordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. März 2013
(BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 4a der Verordnung vom 6. Juni
2019 (BGBl. I S. 756) geändert worden ist.
- Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung** vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), die
zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 26. November 2019 (BGBl. I S.
2015) geändert worden ist.
- Verfassung des Freistaates Sachsen** vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die
durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden
ist.
- Versicherungsvertragsgesetz** vom 23. November 2007 (BGBl. I S. 2631), das zuletzt
durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1942)
geändert worden ist.
- Verwaltungsgerichtsordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März
1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 56 des Gesetzes vom 12.
Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist.
- Verwaltungsverfahrensgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar
2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes
vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist.

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.



Meißen, 27. März 2020

Unterschrift

Martin Loewe