

## **Vorlesung Staatshaftungsrecht**

Dienstag, den 11. Mai 2004

### **I. Entschädigungsansprüche**

Amtshaftung, Schadensersatzansprüche für privatrechtliches Staatshandeln und Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen sind Schadensersatzansprüche. Sie setzen auf der Tatbestandsseite ein rechtswidrig-schuldhaftes Staatshandeln voraus und gewähren als Rechtsfolge Schadensersatz.

Davon zu unterscheiden sind die Entschädigungsansprüche. Diese setzen auf der Tatbestandsseite zum Teil ein rechtswidriges Staatshandeln, zum Teil aber auch ein in bestimmter Weise qualifiziertes rechtmäßiges Staatshandeln, nie aber ein rechtswidriges und schuldhaftes Handeln des Staates voraus. Die Rechtsfolge lautet Entschädigung und nicht Schadensersatz. Der Entschädigungsanspruch bezieht sich nur auf den hoheitlich veranlassten Eingriff in ein Recht oder ein Rechtsgut und will den dadurch veranlassten Substanzverlust ausgleichen. Der Entschädigungsanspruch erfasst nicht die Entwicklung, die das Vermögen des Geschädigten ab diesem Eingriff hätte nehmen können. Der Entschädigungsanspruch umfasst darum weder entgangenen Gewinn noch Schmerzensgeld.

Entschädigungsansprüche sind: die Aufopferung, die Enteignungsentschädigung und die Entschädigungsansprüche aus enteignendem und enteignungsgleichem Eingriff.

### **II. Die Aufopferung**

Die Aufopferung für das allgemeine Wohl ist von allen Anspruchsinstituten dasjenige mit der längsten Tradition. Als Grundlagen werden gemeinhin die §§ 74 und 75 der Einleitung des preußischen ALR angegeben, die nach Ansicht des BGH heute noch als Gewohnheitsrecht gelten. Diese lauten: "Einzelne Rechte und Vorteile der Mitglieder des Staates müssen den Rechten und Pflichten zur

Beförderung des gemeinschaftlichen Wohls nachstehen, wenn zwischen beiden ein wirklicher Widerspruch eintritt. Dagegen ist der Staat denjenigen, welcher seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen verpflichtet." Diesen Vorschriften kann man zwei bis heute gültige Anspruchsvoraussetzungen der Aufopferung entnehmen. Die Aufopferung knüpft erstens zumindest primär an rechtmäßiges Staatshandeln an. Der Grund für die Gewährung einer Entschädigung ist jedenfalls nicht die Rechtswidrigkeit des Staatshandelns. Aufopferungsansprüche setzen vielmehr, das ist das zweite Charakteristikum, ein Sonderopfer voraus. Der Grund für die Gewährung einer Entschädigung ist also die besondere Belastung bestimmter Personen, die über die alle Staatsbürger treffenden Belastungen hinausgeht. Dieses Sonderopfer steht im Widerspruch zu dem Grundsatz der staatsbürgerlichen Lastengleichheit. Die Lastengleichheit wird wiederhergestellt, indem derjenige, der ein Sonderopfer hat erbringen müssen, aus der Staatskasse und damit zu Lasten der Allgemeinheit entschädigt wird. Als Grundgedanke liegt dem zugrunde, dass bei einem Konflikt zwischen Allgemeininteresse und Individualrecht das Letztere weichen muss, der Rechtsverlust aber von der Allgemeinheit zu entschädigen ist.

Ein Beispiel, an dem sich der Grundgedanke der Aufopferung gut verdeutlichen lässt, sind Impfschäden. Um die Allgemeinheit vor bestimmten Krankheiten zu schützen, ordnet der Staat einen Impfwang an, dem jeder nachzukommen hat, z.B. bei Pocken. Trotz größter Sorgfalt kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass die Impfung in seltenen Fällen gesundheitliche Schäden verursacht. Dies ändert nichts an ihrer Rechtmäßigkeit, führt aber dazu, dass ein Geschädigter, weil er ein Sonderopfer zugunsten der Allgemeinheit erlitten hat, aus der Staatskasse entschädigt wird.

Die Aufopferung ist im Preußen des 18. Jahrhunderts entstanden. Sie galt zunächst für jede Form von Sonderopfer. Im 19. Jahrhundert ist ihr Anwendungsbereich auf Sonderopfer an Nicht-Vermögensrechten, insbesondere der körperlichen Unversehrtheit, eingeschränkt worden. Für Sonderopfer am Vermögen, insbesondere

am Eigentum wurden speziellere Regelungen aufgestellt worden sind, nämlich das Enteignungsrecht. Das Enteignungsrecht verdankt seine Entstehung den Landbeschaffungsmaßnahmen, zu denen der Staat im 19. Jahrhundert gezwungen war, um seine neuen Aufgaben, insbesondere den Eisenbahn- und den Straßenbau, erfüllen zu können. Eingriffe des Staates in Vermögensrechte der Bürger unterfallen seither seinem Anwendungsbereich. Für das Rechtsinstitut der Aufopferung bleiben Sonderopfer, die der Bürger durch staatliche Eingriffe in Nicht-Vermögensrechte erleidet. Dies sind insbesondere Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Privatsphäre.

Der Unterschied zwischen Aufopferung und Enteignung liegt also nicht in der dogmatischen Struktur oder in der Art des Schadens. Beides sind Entschädigungsansprüche, die im Unterschied zu Ansprüchen aus Delikt und aus Sonderbeziehung kein Verschulden verlangen und die nur auf Entschädigung, nicht auf Schadensersatz gehen. Der Unterschied liegt in erster Linie in der Art des geschützten Rechtsguts. Ansprüche aus Enteignung, aus enteignungsgleichem Eingriff und aus enteignendem Eingriff werden gewährt bei Eingriffen in das Eigentum oder sonstige von Art. 14 I GG geschützte Vermögensrechte; Aufopferungsansprüche werden gewährt bei Eingriffen in Nicht-Vermögensrechte. Aufopferung und Enteignung haben gemeinsam, dass der Bürger für gemeinwohlmotivierte Eingriffe des Staates in seine wohlerworbenen Rechte Entschädigung verlangen kann, wenn diese Eingriffe von ihm ein Sonderopfer verlangen.

Der Aufopferungsanspruch besteht mit diesem Regelungsgehalt heute als ein richterrechtliches Anspruchsinstitut, das nicht allgemein gesetzlich positiviert ist. Die wichtigsten Fälle der Aufopferung sind jedoch in einfach-gesetzlichen Regelungen niedergelegt. Die praktische Bedeutung des allgemeinen Aufopferungsanspruchs ist darum gering. Gleichwohl muss man ihn verstanden haben, um seine gesetzlichen Konkretisierungen und die Problematik der Enteignung und der damit verbundenen Anspruchsinstitute voll erfassen zu können.

Zu den wichtigsten Anwendungsfällen des Aufopferungsanspruchs in der Rechtsprechung und, ihr nachfolgend, der Gesetzgebung gehören:

- die Impfschäden, inzwischen in den §§ 51 ff. BSeuchenG geregelt, bestehend in atypischen Gesundheitsschäden bei obligatorischen Pocken- oder sonstigen Schutzimpfungen, z.B. Querschnittslähmung
- Turnunfälle in der Schule, inzwischen geregelt durch das Gesetz über die Unfallversicherung für Schüler und Studenten sowie für Kinder im Kindergarten,
- die Verletzung Unbeteiligter bei Polizeieinsätzen, z.B. durch Querschläger, geregelt in § 59 I Nr. 2 ASOG,
- zu Unrecht erlittene Freiheitsstrafen, inzwischen geregelt im Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen,
- die Schädigung von Strafgefangenen durch Mithäftlinge.

Der Tatbestand des Aufopferungsanspruchs umfasst folgende Elemente:

1. Verletzung eines immateriellen Rechtsgutes (Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Privatsphäre, wobei diese Liste nicht abschließend ist)
  2. durch Anwendung hoheitlichen Zwanges
  3. zum Wohle der Allgemeinheit
  4. mit der Folge eines Sonderopfers für den Anspruchsteller.
- Würde der Gesetzgeber den allgemeinen Aufopferungsanspruch regeln, so könnte die Formulierung wie folgt lauten: **Wer durch eine hoheitliche Zwangsmaßnahme, die dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen bestimmt ist, in seinen immateriellen Rechtsgütern verletzt wird und dadurch ein Sonderopfer erleidet, hat einen Anspruch auf angemessene Entschädigung des ihm entstandenen Vermögensschadens. Bei Zwangsmaßnahmen, denen alle Bürger unterworfen sind, stellen Beeinträchtigungen, die mit dem angewendeten Zwang typischerweise verbunden und ihm adäquat sind, kein Sonderopfer dar. Ist der hoheitliche Zwang rechtswidrig, so bedarf das Sonderopfer keiner weiteren Begründung.**

Der hoheitliche Zwang ist nicht auf Rechtszwang beschränkt. Es genügt physischer Zwang, ja sogar psychischer Druck, wie er durch ein Merkblatt ausgeübt wird, das mit dem Warnhinweis auf gesundheitliche Risiken für eine Tuberkuloseimpfung wirbt.

Die Zwangsmaßnahme muss dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sein. Es genügt die Absicht. Es wird nicht verlangt, dass die Zwangsmaßnahme oder gar das Sonderopfer tatsächlich dem Gemeinwohl dienen. Gefordert wird Gemeinwohlintentionalität, nicht Gemeinwohleffektivität.

Das Sonderopfer ist das zentrale Tatbestandsmerkmal der Aufopferung. An ihm erweist sich, dass Grund für die Gewährung eines Entschädigungsanspruchs die staatsbürgerliche Lastengleichheit ist, die durch die Gewährung von Entschädigung wiederhergestellt wird. Wird hoheitlicher Zwang gegenüber einer Vielzahl von Personen ausgeübt, können Beeinträchtigungen, die für jedermann typischerweise mit seiner Anwendung verknüpft sind, kein Sonderopfer darstellen. So sind gelegentliche Prellungen und Verstauungen im Sportunterricht kein Sonderopfer. Die Grenze zum Sonderopfer wird erst von Schäden überschritten, die aus der Zwangstypik herausfallen und nicht mehr eingriffsadäquat sind, z.B. beim Sportunterricht ein Beinbruch. Ebenfalls keine Sonderopfer sind Rechtsbeeinträchtigungen, bei denen sich lediglich das allgemeine Lebensrisiko verwirklicht und nicht eine vom Staat geschaffene besondere Gefahrenlage.

Ist die Anwendung des hoheitlichen Zwanges rechtswidrig, so indiziert allein die Rechtswidrigkeit das Vorliegen eines Sonderopfers. Das Sonderopfer muss in diesem Fall nicht mehr positiv festgestellt werden. Wenn der hoheitliche Eingriff rechtswidrig ist, spricht man statt von einem Aufopferungsanspruch teilweise von einem Anspruch aus aufopferungsgleichem Eingriff, doch kommt der Unterscheidung zwischen Aufopferung und aufopferungsgleichem Eingriff, anders als der Unterscheidung von Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff, keine rechtliche Bedeutung zu.

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen vor, so kann der Geschädigte den Ausgleich des ihm entstandenen Vermögensnachteils in Geld verlangen. Die Entschädigung umfasst kein Schmerzensgeld und nicht den entgangenen Gewinn. Insoweit unterscheidet der Aufopferungsanspruch als Entschädigungsanspruch sich vom Amtshaftungsanspruch als Schadensersatzanspruch. Entschädigungspflichtig ist der durch den hoheitlichen Zwang begünstigte Hoheitsträger. Das muss nicht notwendig der Hoheitsträger sein, der den hoheitlichen Zwang ausgeübt hat. Begünstigt ist derjenige Hoheitsträger, dessen Aufgaben wahrgenommen oder dem die Vorteile des Eingriffs zugeflossen sind. Der Aufopferungsanspruch ist seiner Rechtsnatur nach ein öffentlich-rechtlicher Anspruch. § 40 II 1 VwGO trifft insoweit aber eine abdrängende Sonderzuweisung an die ordentlichen Gerichte. "Vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung für das allgemeine Wohl" werden in dieser Vorschrift ausdrücklich erwähnt.

Gegenüber anderen Anspruchsgrundlagen, die einen Entschädigungsanspruch gegen die öffentliche Hand gewähren, ist der allgemeine Aufopferungsanspruch subsidiär. Dies gilt nach der Rechtsprechung allerdings nicht für das Verhältnis von Aufopferungsanspruch und Amtshaftungsanspruch, weil beide Ansprüche unterschiedlichen Zwecken dienen, einen unterschiedlichen Inhalt haben (Schmerzensgeld!) und an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft sind.