

Vorlesung Staatshaftungsrecht

Dienstag, den 29. Juni 2004

In dieser Vorlesung haben wir bisher zwei Gruppen von Ansprüchen kennen gelernt. Bei der ersten Gruppe ist es um Geldersatz, bei der zweiten Gruppe um die Korrektur eines rechtswidrigen tatsächlichen Verhaltens der Verwaltung gegangen. Die erste Gruppe lässt sich in Schadensersatzansprüche, die Verschulden voraussetzen, und Entschädigungsansprüche, bei denen das nicht der Fall ist, gliedern. Die Schadensersatzansprüche können mit zwei Kriterien weiter gegliedert werden; diese Kriterien sind öffentliches Recht und Zivilrecht sowie Delikt und Sonderbeziehung. Die Entschädigungsansprüche können nach dem betroffenen Rechtsgut in Eigentumsentschädigungsansprüche und in Aufopferungsansprüche und dann weiter in Aufopferungs- und Enteignungsansprüche wegen rechtmäßiger hoheitlicher Maßnahmen und Aufopferungsansprüche und Ansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff wegen rechtswidriger hoheitlicher Maßnahmen gegliedert werden; bei den Eigentumsentschädigungsansprüchen kommen noch hinzu die ausgleichspflichtigen gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums sowie sog. enteignende Eingriffe der Exekutive. Eine dritte und letzte, heute zu besprechende Gruppe von Ansprüchen betrifft rechtsgrundlose Vermögensverschiebungen; insoweit sind zu unterscheiden der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch als öffentlich-rechtliches Pendant zum zivilrechtlichen Bereicherungsanspruch und der Anspruch aus öffentlich-rechtlicher GoA.

I. Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch

1. Allgemeine Charakterisierung

Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist auf die Rückgewährung rechtsgrundlos erlangter Leistungen gerichtet. Er bezweckt nicht Ersatz für durch rechtswidrige staatliche Maßnahmen herbeigeführte Vermögensschäden. Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist das Gegenstück zum Bereiche-

rungsanspruch des Zivilrechts, wobei die Fälle der Leistungskondition im Vordergrund stehen. Der Unterschied liegt darin, dass der Anspruchsgegenstand als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren ist. Erstattungsansprüche kommen in Betracht im Verhältnis des Staates zum Bürger (Rückforderung zu Unrecht gewährter Subventionen oder Sozialleistungen oder zuviel gezahlter Bezüge), im Verhältnis des Bürgers zum Staat (Rückzahlung von zu Unrecht gezahlten Steuern oder Gebühren) und schließlich im Verhältnis von Verwaltungsträgern untereinander. Diese Differenzierung ist wichtig, weil der Staat sich nicht auf Vertrauensschutz und damit im vorliegenden Kontext auf einen Wegfall der Bereicherung berufen kann.

Der Erstattungsanspruch ist zum Teil spezialgesetzlich geregelt. Wichtige Beispiele sind § 37 II AO für Erstattungen im Rahmen eines Steuerschuldverhältnisses, weiterhin für Erstattungen infolge Aufhebung eines Verwaltungsaktes, insbesondere eines Subventionsbescheides, § 49a VwVfG, für die Rückforderung zu Unrecht erhaltener Sozialleistungen § 50 SGB X und für die Rückforderung von Beamtenbezügen § 12 BBesG. Soweit spezialgesetzliche Regelungen fehlen, kommt der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch zum Zuge. Bei ihm handelt es sich um ein nicht gesetzlich geregeltes, richterrechtliches Institut. Auf einen Streit, ob der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch seinen Grund in einer entsprechenden Anwendung der §§ 812 ff. BGB findet oder ob dies ein eigenständiges Institut des Verwaltungsrechts ist sollte man in Prüfungsarbeiten, wenn überhaupt, kurz hinweisen, mehr aber nicht, denn er braucht nicht entschieden zu werden, weil von ihm nichts abhängt. Auch diejenigen, die sich an den §§ 812 ff. BGB orientieren, übernehmen nicht jede Vorschrift des bürgerlichen Rechts entsprechend. Die praktischen Probleme konzentrieren sich hier auf die §§ 814, 1. Alt., 818 III, 819 I BGB.

2. Voraussetzungen des Erstattungsanspruchs

Der Erstattungsanspruch setzt **als erstes** eine unmittelbare Vermögensverschiebung zwischen zwei Rechtspersonen voraus, also eine Entreicherung auf der einen und eine Bereicherung auf der anderen Seite. Das

Kriterium der Unmittelbarkeit ist dabei im öffentlichen Recht ebenso farblos geblieben wie im bürgerlichen Recht. Zur Bestimmung des Anspruchsberechtigten stellt § 37 II AO darauf ab, auf wessen Rechnung eine Zahlung bewirkt worden ist.

Der Erstattungsanspruch setzt **zweitens** voraus, dass die Vermögensverschiebung ohne Rechtsgrund erfolgt oder dass der Rechtsgrund später weggefallen ist. Dies ist das entscheidende Merkmal des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs, aus dem sich auch seine Abgrenzung zum bürgerlich-rechtlichen Bereicherungsanspruch ergibt. Der Anspruch ist öffentlich-rechtlich, wenn die vermeintliche oder tatsächliche, aber nachträglich entfallene causa öffentlich-rechtlich ist. Zu denken ist hier in erster Linie an einen Geldleistungsverwaltungsakt, also einen Verwaltungsakt, der die Grundlage für Geldleistungen ist. Ein solcher Verwaltungsakt bildet den Rechtsgrund der Leistung, und zwar auch dann, wenn er rechtswidrig sein sollte, sofern er trotz Rechtswidrigkeit rechtswirksam ist. Der Erstattungsanspruch lebt erst auf, wenn der Verwaltungsakt später mit Wirkung ex tunc aufgehoben wird. Dies trifft zu bei der Rücknahme nach § 48 VwVfG und beim Widerruf nach § 49 VwVfG. Die Alternative zwischen Aufhebung ex tunc und Aufhebung ex nunc, die in den Absätzen 1 beider Vorschriften vorgesehen ist, ist vor dem Hintergrund eines möglichen Erstattungsanspruchs zu sehen. Dies ergibt sich aus § 49a I VwVfG, der nur von dem mit Wirkung ex tunc aufgehobenen Verwaltungsakt spricht.

Drittens ist zu prüfen, ob ein Wegfall der Bereicherung eingetreten ist. Die Frage, ob § 818 III BGB für den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gilt, ist umstritten. Einigkeit herrscht noch darüber, dass der Staat und sonstige Verwaltungsträger sich auf § 818 III BGB nicht sollen berufen können. Soweit der Bürger staatliche Leistungen aufgrund eines Verwaltungsaktes erhält, wird sein Vertrauen, diese Leistungen behalten zu dürfen, schon durch die Regelungen über die Aufhebung von Verwaltungsakten berücksichtigt, so dass die Anwendung von § 818 III BGB auf eine Verdoppelung des Vertrauensschutzes hinausläufe. Ob dies sinnvoll ist, ist umstritten. Schließlich ist der Fall staatlicher Leistungen an den Bürger ohne dazwischentretenden Verwaltungsakt denkbar. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob Vertrauensschutz durch die entsprechende Anwendung der Regelungen des BGB

oder nach öffentlich-rechtlichen Kriterien zu gewähren ist. Diesen dritten Fall möchte ich mit einer älteren, aber nach wie vor lehrreichen Entscheidung des BVerwG zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch illustrieren. Der Fall spielt vor der Postprivatisierung; zu seinem Verständnis muss angenommen werden, dass das Postbenutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich ist.

3. BVerwGE 71, 85

Sachverhalt: Eine Postanweisung wird wegen der schwer lesbaren Handschrift, mit der sie ausgefüllt ist, versehentlich nicht an den bestimmungsgemäßen Empfänger ausbezahlt, sondern an einen Dritten, der grob fahrlässig verkennt, dass das Geld nicht für ihn bestimmt ist. Die Post verlangt Rückzahlung dieses Betrages. Der Dritte lehnt dies mit der Begründung ab, er habe das Geld für seinen Lebensunterhalt ersatzlos verbraucht. Daraufhin erhebt die Postverwaltung Leistungsklage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht, gerichtet auf Rückzahlung des Betrages.

Zulässigkeit der Klage: Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt vor, weil Anspruchsgrundlage der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch und nicht der bürgerlich-rechtliche Bereicherungsanspruch ist. Das ergibt sich daraus, dass das Postbenutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich ist. Dies trifft zwar grundsätzlich nur für das Verhältnis zwischen dem Absender der Postanweisung und der Post sowie das Verhältnis zwischen Post und Empfänger zu, und man könnte sagen, im vorliegenden Fall stehe der Dritte, weil er nicht Adressat der Postanweisung sei, außerhalb des Postbenutzungsverhältnisses, so dass öffentliches Recht als Sonderrecht für ihn nicht gelte.. Sofern die Post deshalb von dem Dritten Erstattung verlange, seien Grundlage für dieses Begehren die §§ 812 ff. BGB. Aus diesem Grund wickeln die Sozial- und die Zivilgerichte fehlgeleitete Leistungen des Staates zivilrechtlich ab. Sie begründen dies so: Die Fehlleitung führe aus dem öffentlich-rechtlichen Verhältnis heraus. Wenn öffentliches Recht damit nicht mehr anwendbar sei, richte sich die Beurteilung des Falles nach Zivilrecht als Auffangrecht. Anders die Verwaltungs- und die Finanzgerichte. Sie sind der Ansicht, die Rechtsnatur des Erstattungsanspruchs könne nicht nach dem Zahlungsempfänger differenziert

werden. Deshalb sei auch der gegen den Dritten gerichtete Anspruch öffentlich-rechtlich (so BVerwG DVBl. 1990, 870: Rückforderung einer beamtenrechtlichen Beihilfe, die dem Erben zugeflossen ist, auf dem Verwaltungsrechtsweg).

Richtige Klageart ist die allgemeine Leistungsklage. Es fehlt auch nicht am Rechtsschutzbedürfnis. Selbst wenn die Postverwaltung ihren Anspruch durch Verwaltungsakt geltend machen könnte, was wegen fehlender Verwaltungsaktsbefugnis fraglich ist, wäre dieser Weg nicht einfacher und schneller, weil zu erwarten ist, dass gegen einen solchen Verwaltungsakt Anfechtungsklage erhoben würde, es also in jedem Fall zu einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren käme.

Begründetheit der Klage: Im Verhältnis zwischen klagender Post und Beklagtem ist es zu einer Vermögensverschiebung gekommen. Für diese fehlt es an einem Rechtsgrund. Fraglich ist nur, ob der Beklagte sich auf die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über den Wegfall der Bereicherung berufen kann. Dies wird vom BVerwG verneint. Den §§ 818 III und IV und 819 I BGB liege eine – auch anlässlich der Schuldrechtsreform nicht geänderte – Interessenwertung zugrunde, die in das öffentliche Recht nicht übertragen werden könne. Im öffentlichen Recht gelte für die Verwaltung das Gesetzmäßigkeitsprinzip, das eine Berufung auf einen Wegfall der Bereicherung ausschließe, und für den Bürger das Vertrauensschutzprinzip, das eine Berufung auf die §§ 818 ff. BGB überflüssig mache.

Während nach § 819 I BGB nur die Kenntnis vom Fehlen eines rechtlichen Grundes die Berufung auf einen Wegfall der Bereicherung ausschließt, stehe im öffentlichen Recht schon die grob fahrlässige Unkenntnis der Annahme schutzwürdigen Vertrauens entgegen. Dies untermauert das BVerwG durch einen Hinweis auf zahlreiche spezialgesetzliche Regelungen über den Erstattungsanspruch, die hier zwischen einfacher und grober Fahrlässigkeit unterscheiden und, anders als § 819 I BGB, Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit gleich stellen. Als Beispiel sei § 49 II 2 VwVfG genannt. Da im vorliegenden Fall dem Dritten Kenntnis vom Fehlen eines rechtlichen Grundes nicht nachgewiesen werden konnte, wohl aber grobe

Fahrlässigkeit, gelangt das BVerwG zu dem Ergebnis, dass der Verbrauch des Geldes dem Erstattungsanspruch nicht entgegengehalten werden kann. Wäre Anspruchsgrundlage § 812 I BGB gewesen, hätte wegen der §§ 818 III, 819 I BGB umgekehrt entschieden werden müssen. An dieser Entscheidung ist Kritik geübt worden, etwa von Maurer, Allg. Verw.R., § 28 Rn. 28.

4. Der Erstattungsanspruch im Steuerrecht

Ein wichtiges Anwendungsfeld des Erstattungsanspruchs ist das Steuerrecht. Dies möchte ich an einem einfachen Fall verdeutlichen, der auch vom allgemeinen öffentlichen Recht her verständlich ist. **Beispielfall:** Der Arbeitnehmer AN erhält von seinem Arbeitgeber AG so viel Arbeitslohn, dass AG für Rechnung des AN monatlich 1.000 Euro Lohnsteuern an das Finanzamt abführt, über das Jahr 2003 also 12.000 Euro. Für AN wird in dem Einkommensteuerbescheid für 2003 festgesetzt, dass er 10.000 Euro Einkommensteuer schuldet. Die überzahlten 2.000 Euro erhält AN zurück. **Juristische Auflösung:** Die Lohnsteueranmeldungen von AG für AN stehen Steuerfestsetzungen, also Verwaltungsakten unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gleich. Diese Nachprüfung erfolgt in der Form der Veranlagung des AN zur Einkommensteuer, denn die Lohnsteuer ist nichts anderes als eine besondere Form der Erhebung der Einkommensteuer auf Einkünfte aus nichtselbstständiger Tätigkeit. Durch den Einkommensteuerbescheid werden die Lohnsteueranmeldungen aufgehoben und werden die aufgrund der Lohnsteueranmeldungen geleisteten Zahlungen in Höhe von 2.000 Euro rechtsgrundlos. Die Rechtsgrundlage für die Verrechnung von Lohnsteuern und Einkommensteuern ist § 36 Abs. 2 Nr. 2, die Rechtsgrundlage für den Erstattungsanspruch § 36 Abs. 4 Satz 2 EStG.

II. Öffentlich-rechtliche GoA

1. GoA des Bürgers für den Staat

Fall

Die BEWAG beauftragt ein privates Unternehmen mit Aushubarbeiten an einer öffentlichen Straße, um eine Wasserleitung zu warten. Dabei werden Verunreinigungen an dem Aushubmaterial festgestellt, die Teil einer Altlast sind. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, der dies angezeigt wird, teilt der BEWAG daraufhin mit, das ausgehobene und verunreinigte Erdreich dürfe erst nach einer Bodenwaschmaßnahme wieder eingebaut werden. Diese Mitteilung ist kein Verwaltungsakt. Daraufhin wendet sich die BEWAG an das als Straßenbaulastträger örtlich zuständige Bezirksamt – Tiefbauamt –, das aber nichts von sich hören lässt. Um nicht noch mehr Zeit zu verlieren und um die Baustelle schließen zu können, lässt die BEWAG auf eigene Kosten die Bodenwaschmaßnahme durchführen. Nunmehr verlangt die BEWAG vom Land Berlin die Erstattung dieser Kosten.

Besteht ein Anspruch der BEWAG auf öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag (GoA)?

Lösung

Es ist anerkannt, dass das Rechtsinstitut der GoA auch im öffentlichen Recht anwendbar ist, entweder durch eine entsprechende Anwendung der §§ 677 ff. BGB oder als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens. Die Alternative zwischen Analogie zum Zivilrecht und allgemeinem Rechtsgedanken haben wir in dieser Vorlesung schon mehrfach gesehen, so zuletzt bei der Begründung des Erstattungsanspruchs. Es handelt sich um eine zumeist eher theoretische Fragestellung. Man meint, bei einem allgemeinen Rechtsgedanken weniger stark an zivilrechtliche Vorgaben gebunden zu sein; das trifft aber vielfach nicht zu.

Die GoA als allgemeines Rechtsinstitut wäre jedoch weder in der zivil- noch in der öffentlich-rechtlichen Variante anwendbar, wenn abschließende Sondervorschriften eingriffen (so z.B. im Bereich der Verwaltungsvollstreckung die Ersatzvornahme nach § 10 VwVG iVm. § 5 II VwVfG Bln). Das trifft im vorliegenden Fall jedoch nicht zu.

Für die GoA sind drei verschiedene Fallkonstellationen denkbar:

- ein Hoheitsträger wird für einen andern Hoheitsträger tätig,
- ein Hoheitsträger wird für eine Privatperson tätig oder
- eine Privatperson wird für einen Hoheitsträger tätig.

Vorliegend wird mit der BEWAG eine Aktiengesellschaft tätig und damit ein Privater. Dass das Land Berlin die Mehrheit der Aktien der BEWAG hält, ist für die rechtliche Qualifikation des Unternehmens irrelevant. Als juristische Person des Privatrechts kann die BEWAG nur als Privatperson handeln. Weil ihr aber ein Hoheitsträger gegenüber steht, das Land Berlin, und weil die Tätigkeit der BEWAG, hier die Bodenwaschung, möglicherweise dessen hoheitliche Aufgaben aus der Straßenbaulast trifft, ist aber an eine öffentlich-rechtliche GoA zu denken.

Zu den Voraussetzungen einer echten, berechtigten öffentlich-rechtlichen GoA:

1. Führung eines öffentlich rechtlichen Geschäfts

Die BEWAG hat vorliegend ein Geschäft des Tiefbauamtes als Behörde des Landes Berlin geführt. Diese Geschäft ist öffentlich-rechtlich zu qualifizieren, weil das Land Berlin als Träger der Straßenbaulast zur Instandhaltung der öffentlichen Straßen verpflichtet ist.

An dieser Stelle könnte man sich auch anders entscheiden, indem man darauf abstellt, dass nach § 4 II BBodSchG jeder Grundstückseigentümer und jeder Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet ist, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen. Diese Pflicht ist keine spezifisch öffentlich-rechtliche Pflicht, sondern trifft jeden Grundstückseigentümer bzw. jeden Inhaber tatsächlicher Gewalt über ein Grundstück. Das in der Erfüllung dieser Pflicht bestehende Geschäft ist dann zivilrechtlich; entsprechende Ansprüche sind mit der Leistungsklage nicht vor den

Verwaltungs-, sondern vor den Zivilgerichten geltend zu machen. Im Weiteren sei jedoch unterstellt, dass ein öffentlich-rechtliches Geschäft vorliegt.

2. Fremdgeschäftsführungswille

Die BEWAG hat mit der Sanierung des Bodens der Straße nicht im eigenen Interesse gehandelt, weil sie weder Eigentümerin noch Inhaberin der tatsächlichen Gewalt an dieser Straße ist, sondern lediglich als Sondernutzungsberechtigte eine Wasserleitung im Straßengrund betreibt. Ein Fremdgeschäftsführungswille liegt somit vor.

3. Berechtigung zur GoA

Die Übernahme des Geschäfts muss dem Interesse und dem wirklichen oder mutmaßlichen Willen des Geschäftsführers entsprechen. Problematisch an einer GoA eines Privaten für den Staat ist, dass ein Privater anstelle der zuständigen Behörden handelt. Ansonsten würden die gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen durch eine Generalklausel unterlaufen. Hieran kann auch § 679 BGB nichts ändern, wonach ein entgegenstehender Wille des Geschäftsherrn unbeachtlich ist, wenn die Geschäftsbesorgung im öffentlichen Interesse liegt. Die Verwaltung wird zwar nur im öffentlichen Interesse tätig und darf nur so tätig werden. Allerdings hat sie teilweise, dies auch im öffentlichen Interesse, Spielräume, teilweise darf nur der Staat handeln, weil hoheitliche Tätigkeit nicht privatisierbar ist. Jedenfalls in Notfällen kann der Private im Wege der GoA für den Staat tätig werden, wenn ein öffentliches Interesse an der sofortigen Geschäftsbesorgung besteht. Insgesamt bestehen jedoch die folgenden Einschränkungen

- Ein öffentliches Interesse besteht nicht an der Wahrnehmung spezifisch hoheitlicher Befugnisse. Die GoA ist nur zulässig bei einem Verhalten, das im Falle behördlichen Handelns als schlichtes Verwaltungshandeln zu beurteilen ist, das privatisierbar wäre.

- Der Private darf durch sein Handeln nicht staatliches Ermessen unterlaufen, d.h. ein Handeln des Privatmannes kommt nur in Betracht, wenn der Staat zum Einschreiten verpflichtet war, ggfs. weil Ermessen auf Null reduziert ist.
- Schließlich ist der Bürger gehalten, zunächst Rechtsschutzmöglichkeiten auszuschöpfen, bevor er eigenmächtig handelt.

Vorliegend ist das Land Berlin als Träger der Straßenbaulast zur Beseitigung der Altlast verpflichtet. Es besteht auch ein öffentliches Interesse daran, dass die Altlast sofort saniert wird; dies kann bei Altlasten wegen der vielfältigen Umweltgefahren, die von ihnen ausgehen, unterstellt werden.

Die genannten Einschränkungen der öffentlich-rechtlichen GoA greifen nicht ein: Zunächst handelt es sich bei der Sanierung der Altlast um schlichtes Verwaltungshandeln. Weiterhin wird auch nicht ein Ermessen des Landes Berlin unterlaufen, da wegen der Gefahren für die Öffentlichkeit eine Ermessensreduzierung auf Null eingetreten ist. Schließlich hat die BEWAG sich erfolglos an die zuständige Behörde gewendet, ohne eine Antwort zu erhalten.

4. Kein Auftrag oder sonstiges Geschäftsbesorgungsverhältnis

Ein Auftrag an die BEWAG ist nicht gegeben. Insbesondere stellt die Mitteilung der Senatverwaltung für Stadtentwicklung keinen solchen Auftrag dar, weil diese nicht Geschäftsherr ist.

5. Ordnungsgemäße Geschäftsbesorgung

Schließlich muss die Geschäftsbesorgung ordnungsgemäß erfolgt sein. Dies ist vorliegend der Fall.

Rechtsfolge der öffentlich-rechtlichen GoA ist der Aufwendungsersatzanspruch nach § 683 S. 1 iVm. § 670 BGB des Geschäftsführers, hier die BEWAG, gegen den Geschäftsherrn, hier das Land Berlin, in Höhe der entstandenen Aufwendungen.

Dieser Anspruch ist öffentlich-rechtlich und vor den Verwaltungsgerichten mit der Leistungsklage geltend zu machen. Schadensersatzansprüche entsprechend den §§ 678 ff. BGB sind dagegen gemäß § 40 II 1 VwGO vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen.

2. GoA des Staates für den Bürger

Die GoA des Staates für den Bürger führt in der Rechtsprechung zu einer problematisch Figur, zum auch fremden Geschäft. Damit sind Fälle gemeint, in denen der Staat einmal in Wahrnehmung eigener Zuständigkeiten handelt, dies aber auch im Interesse eines Privaten. Hierher gehört der sog. Funkenflugfall BGHZ 40, 28. An dieser Konstruktion ist zweierlei problematisch. Erstens wird ein Handeln in Wahrnehmung eigener Zuständigkeiten auch als Fremdgeschäftsführung angesehen. Zweitens wird ein Handeln, das in Wahrnehmung eigener Zuständigkeiten sich nach öffentlichem Recht beurteilt, als Fremdgeschäftsführung zivilrechtlich eingestuft, so dass die §§ 683 ff. BGB unmittelbar anwendbar sind und das „auch fremde Geschäft“ in dieser Vorlesung nicht näher vorzustellen ist.

III. Die Reform des Staatshaftungsrechts

Das Staatshaftungsrecht gilt seit Jahrzehnten als reformbedürftig. Kritik und Verbesserungsvorschläge zielen auf zweierlei: auf Form und auf den Inhalt. Es wird beklagt, dass viele Anspruchsinstitute des Staatshaftungsrechts, von Spezialregelungen abgesehen, nicht positiviert, sondern Richterrecht sind. Dies trifft zu für: Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen, die Aufopferung, den enteignungsgleichen Eingriff, den enteignenden Eingriff, den Folgenbeseitigungsanspruch, den Unterlassungsanspruch und den Erstattungsanspruch. Der Grund hierfür sind Bemühungen der Rechtsprechung, Defizite des Amtshaftungsanspruchs auszugleichen. Als solche Defizite werden bei der Amtshaftung angeführt: die Konstruktion einer übergeleiteten Beamtenhaftung, das Verschuldensprinzip, die Subsidiaritätsklausel, die Beschränkung auf Geldersatz. An die Stelle der Amtshaftung soll eine Staatshaftung treten, die

unmittelbar, primär und verschuldensunabhängig ist. Dem entspricht der enteignungsgleiche Eingriff am meisten. Darum ist zu erwarten, dass dieses Anspruchsinstitut die Amtshaftung als zentrales Institut ersetzen wird. Die Haftungsgrundnorm eines 1981 in Kraft getretenen, dann aber vom BVerfG wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz für nichtig erklärten Staatshaftungsgesetzes des Bundes lautete: „Verletzt die öffentliche Gewalt eine Pflicht des öffentlichen Rechts, die ihr einem anderen gegenüber obliegt, so haftet ihr Träger dem anderen für den daraus sich ergebenden Schaden nach diesem Gesetz.“ Für den Fall, dass die Verletzung in einem Grundrechtseingriff bestehen soll, sah das Gesetz eine weitergehende Haftung vor; die Grundrechtseingriffshaftung knüpfte an den enteignungsgleichen Eingriff und die Aufopferung an und erweiterte diese Haftungsinstitute insbesondere auf die Berufsfreiheit. Darüber hinaus waren die Haftung für das Versagen technischer Einrichtungen und für legislatives bzw. normatives Unrecht besonders geregelt.

Die Reform des Staatshaftungsrechts steht jedoch trotz vielfältiger Anläufe noch aus. Zwar ist 1981 ein Staatshaftungsgesetz vom Bund erlassen worden. Die Länder haben dagegen jedoch eingewandt, dem Bund fehle eine Gesetzgebungskompetenz, soweit es um eine Haftung für ein Fehlverhalten der Exekutive der Länder gehe. Dem versuchte der Bund zu entgegnen, Staatshaftungsrecht sei kraft Tradition bürgerliches Recht; schließlich sei das wichtigste Anspruchsinstitut des Staatshaftungsrechts im BGB geregelt; für bürgerliches Recht aber stehe dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1 GG zu. Dies hat das BVerfG nicht überzeugt. Es ist den Argumenten der Länder gefolgt und hat beim Staatshaftungsrecht die Kompetenzlage ähnlich beurteilt wie beim Verwaltungsverfahrensrecht (E 61, 149). Das heißt, der Bund durfte kein Staatshaftungsgesetz mit Haftungswirkung auch für die Länder erlassen; vielmehr mussten nach dem bis 1994 geltenden Verfassungsrecht parallele Staatshaftungsgesetze von Bund und Ländern erlassen werden, ähnlich wie es parallele Verwaltungsverfahrens-, Verwaltungsvollstreckungs- und Verwaltungszustellungsgesetze von Bund und Ländern gibt. Dies erschien den Beteiligten aber als zu kompliziert. 1994 hat man

darum das Staatshaftungsrecht durch die Schaffung eines neuen Kompetenztitels insgesamt in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes überführt, allerdings mit einem Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Bundesländer (Art. 74 I Nr. 25, II GG).

Der Zustimmungsvorbehalt dient dem Zweck, finanzielle Interessen der Länder zu wahren. Die Finanzlage ist der Grund, warum die neue Gesetzgebungskompetenz auch nach 6 Jahren noch nicht ausgeübt ist und warum ihre Ausübung auch nicht in Sicht ist. Wollte der Gesetzgeber die eingangs geschilderte inhaltliche Kritik am geltenden Staatshaftungsrecht berücksichtigen, müsste er die Haftung des Staates zulasten von dessen Haushalt ausweiten. Das aber ist derzeit politisch nicht opportun, so dass eine Reform des Staatshaftungsrechts noch einige Zeit auf sich warten lassen wird.