



Landtag von Sachsen-Anhalt
Erste Wahlperiode

Drucksache 1/1502
25.05.1992

Vorabdruck

An den
Präsidenten des Landtages
von Sachsen-Anhalt
Herrn Dr. Klaus Keitel
Am Domplatz 6/7

O-3010 Magdeburg

Magdeburg, den
21. Mai 1992

Sehr geehrter Herr Präsident,

als Anlage übermittle ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatshaftungsgesetzes

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlußfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. W. Münch

(Ausgegeben am 26.05.1992)

Vorblatt

Gesetz zur Änderung des Staatshaftungsgesetzes

A. Zielsetzung

Das Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik - Staatshaftungsgesetz - vom 12. Mai 1969, dessen Fortgeltung als Landesrecht mit Maßgaben durch Art.9 Abs.2 in Verbindung mit Anlage II Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt III Nr.1 des Einigungsvertrages angeordnet worden ist, bedarf der förmlichen Transformation in ein Landesgesetz und zugleich seiner inhaltlichen Anpassung.

Mit den Maßgaben der bundesgesetzlichen Fortgeltungsanordnung sind dem Gesetz in seinem neuen rechtlichen und rechtstatsächlichen Umfeld Geltungsdimensionen eröffnet, die von den für Bund und Länder seit jeher anerkannten Rechtsgrundsätze einer verschuldensunabhängigen Haftung für hoheitliches Handeln grundlegend abweichen. Die Ausweitung der Haftungstatbestände nach Art und Ausmaß gewinnt zumal unter den Rahmenbedingungen der Aufgabenfülle beim Aufbau eines neuen Landes unter einer neuen Rechtsordnung eine kaum abschätzbare Tragweite. Hieraus ergeben sich zugleich erhebliche Rechtsunsicherheiten in der Frage einer wirksamen Transformation des Gesetzes in das Landesrecht. Denn die Regelungskompetenz des Bundes beschränkte sich bei Materien des Landesrechts auf die mit dem Beitritt zwangsläufig verbundenen unaufschiebbaren gesetzgeberischen Aufgaben (vgl. BVerfG, EuGRZ 1991 S. 133, 137), zu denen die weitreichenden Veränderungen, die das StHG-DDR durch den Einigungsvertrag erfahren hat, kaum gerechnet werden können (vgl. BVerfG E 61 S. 149, 198, 205).

B. Lösung

Zur Vermeidung gravierender Rechtsanwendungsprobleme, Konflikte und Verwaltungshemmnisse soll das Gesetz den allgemein anerkannten Grundsätzen einer verschuldensunabhängigen Haftung angepaßt werden. Damit wird zugleich seine Geltung als Landesrecht auf eine gesicherte Grundlage gestellt. Für die Verwaltungsaufgaben zur Regelung offener Vermögensfragen und zur Durchführung des Investitionsgesetzes wird eine Haftung nach diesem Gesetz wegen der insoweit nach Art und Umfang unvertretbaren neuartigen Haftungsrisiken ausgeschlossen. Im übrigen bleibt die Haftung für schuldhafte Amtspflichtverletzungen nach den Grundsätzen des § 839 BGB, Art. 34 GG unberührt.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Die Gesetzesmaßnahme wird zum Abbau von Unsicherheiten und Hemmnissen im Verwaltungsvollzug beitragen und damit für den Aufbau des Landes einen auch in wirtschaftlicher Hinsicht positiven Einfluß entfalten.

Entwurf

Gesetz zur Änderung des Staatshaftungsgesetzes.

Artikel 1

Anderung des Gesetzes zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik

Das Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik - Staatshaftungsgesetz - vom 12. Mai 1969 (GB1. I S. 34), zuletzt geändert durch Anlage II Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt III Nr. 1 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGB1. 1990 II S. 885, 1168), wird wie folgt geändert:

1. Das Gesetz erhält folgende Überschrift:

"Gesetz zur Regelung von Entschädigungsansprüchen im Lande Sachsen-Anhalt".

2. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Die Absätze 1 bis 3 erhalten folgende Fassung:

"(1) Für den Vermögensnachteil, der einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts durch einen unmittelbaren hoheitlichen Eingriff in ihr Eigentum von Mitarbeitern oder Beauftragten eines Trägers öffentlicher Gewalt rechtswidrig zugefügt wird, hat der jeweilige Hoheitsträger nach diesem Gesetz eine angemessene Entschädigung zu leisten, sofern nicht besondere Rechtsvorschriften für den Schadensausgleich bestehen.

(2) Ein Entschädigungsanspruch gegen den Mitarbeiter ist ausgeschlossen.

(3) Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzung (§ 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches, Artikel 34 des Grundgesetzes) bleiben unberührt. Gleiches gilt für Entschädigungsansprüche aus Aufopferung eines anderen als vermögenswerten Rechtsguts und für an ihre Stelle tretende gesetzliche Ansprüche. Die Schadensersatzpflicht des Trägers öffentlicher Gewalt als Teilnehmer am Zivilrechtsverkehr bestimmt sich nach den Vorschriften des Zivilrechts."

b) In Absatz 4 werden die Worte "hinsichtlich ihres Vermögens oder ihrer Rechte" gestrichen.

3. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Inhalt wird Absatz 1.

b) In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte "Natürliche und juristische Personen" durch das Wort "Geschädigte" ersetzt.

c) In Absatz 1 Satz 2 werden die Worte "des staatlichen oder kommunalen Organs" durch die Worte "des Trägers öffentlicher Gewalt" ersetzt.

d) Es wird folgender Absatz 2 angefügt:

"(2) Eine Entschädigung entfällt, wenn der Geschädigte es unterläßt, den Schaden durch Gebrauch eines förmlichen Rechtsbehelfs einschließlich der gerichtlichen Klageerhebung und des vorläufigen Rechtsschutzes oder eines sonstigen ordentlichen gesetzlichen Verfahrensmittels zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns des Trägers öffentlicher Gewalt abzuwenden. Dies gilt nicht, wenn der Geschädigte den Gebrauch des Rechtsbehelfs oder des sonstigen Verfahrensmittels aus von ihm nicht

zu vertretenden Gründen versäumt hat, oder soweit eine Entschädigung zur Abwendung einer besonderen Härte geboten ist."

4. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Die Entschädigung ist in Geld zu leisten. Der Träger öffentlicher Gewalt kann den Vermögensnachteil auch durch Wiederherstellung des Zustandes, der vor dem Eingriff bestand, oder durch Herstellung eines gleichwertigen Zustandes ausgleichen."

b) Absatz 2 wird gestrichen; der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

c) Im neuen Absatz 2 wird das Wort "Schadensersatzanspruch" durch das Wort "Entschädigungsanspruch" ersetzt.

5. § 4 erhält folgende Fassung:

"§ 4

Verjährung

(1) Der Entschädigungsanspruch verjährt in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, zu welchem der Betroffene von dem Vermögensnachteil und der Behörde oder Stelle, aus deren Verhalten der Anspruch hergeleitet wird, Kenntnis erlangt hat oder sich in zumutbarer Weise Kenntnis hätte verschaffen können. Ohne Rücksicht auf diese Kenntnis verjährt der Anspruch in dreißig Jahren nach dem Eingriff.

(2) Schweben zwischen dem Geschädigten und dem Träger öffentlicher Verwaltung Verhandlungen über eine geforderte Entschädigung, so ist die Frist gehemmt, bis der eine oder andere Teil die Fortsetzung der Verhandlungen schriftlich verweigert. Für den Lauf, die Hemmung und die Unterbrechung der Verjährung gelten im übrigen die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs."

6. Die §§ 5 und 6 werden gestrichen.

7. § 6 a Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 erhält folgende Fassung:

"Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben."

b) In Satz 2 werden nach dem Wort "Kreisgericht" die Worte "oder das Landgericht" eingefügt.

8. Es wird folgender § 7 eingefügt:

"§ 7

Herstellung der Gegenseitigkeit

- (1) Die Landesregierung kann zur Herstellung der Gegenseitigkeit durch Verordnung bestimmen, daß einem ausländischen Staat und seinen Angehörigen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, Ansprüche aus diesem Gesetz und wegen Amtspflichtverletzung nicht zustehen, wenn der Bundesrepublik Deutschland oder Deutschen nach dem ausländischen Recht bei vergleichbaren Schädigungen kein gleichwertiger Schadensausgleich von dem ausländischen Staat geleistet wird. Angehörigen eines ausländischen Staates stehen juristische Personen sowie Gesellschaften und Vereinigungen des bürgerlichen Rechts oder des Handelsrechts gleich; an die Stelle des Wohnsitzes oder des ständigen Aufenthaltsortes tritt bei ihnen der tatsächliche und, wenn ein solcher bestimmt ist, der satzungsmäßige Sitz.

- (2) Absatz 1 gilt nicht für die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und deren Angehörige."

9. § 8 erhält folgende Fassung:

"§ 8

Übergangsvorschriften

- (1) Ausgleichsleistungen wegen rechtswidriger hoheitlicher Schadenszufügung, die nach den für sie bisher geltenden Rechtsvorschriften bestandskräftig zuerkannt worden sind, bleiben unberührt.
- (2) Ansprüche nach diesem Gesetz bestehen nicht bei hoheitlichem Handeln zur Durchführung der Rechtsvorschriften zur Investitionsförderung und zur Regelung offener Vermögensfragen einschließlich der Grundstücksverkehrsverordnung und der Anmeldeverordnung."

10. Die §§ 9, 10 und 11 werden gestrichen.

Artikel 2

Neufassung des Staatshaftungsgesetzes

Das Ministerium der Justiz kann den Wortlaut des Staatshaftungsgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt bekanntmachen.

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

1. Das Staatshaftungsgesetz-DDR in seiner mit der Überleitungsgesetzgebung der Anlage II des Einigungsvertrages geschaffenen Gestalt wirft nach den zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnissen erhebliche Rechtsanwendungsprobleme auf und stellt unter den in Sachsen-Anhalt gegebenen strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen kein angemessenes System der Risikoverteilung zwischen dem Einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft bei der Haftung für Verwaltungsfehler dar.

In seiner derzeitigen Fassung weicht dieses Gesetz von dem für den Bund und die westlichen Länder geltenden Haftungsrecht erheblich ab. Es schafft eine unterschiedliche Haftungslage im vereinten Deutschland, indem allein die neuen Länder erheblich strengeren Haftungsnormen unterworfen werden. Das ist umso weniger berechtigt, als damit gerade das Handeln derjenigen Länder und kommunalen Gebietskörperschaften durch erhöhte Haftungsrisiken betroffen ist, die sich erst im Neuaufbau befinden und ohne einen vergleichbaren Bestand an fach- und rechtskundigem Personal sowie Finanzmitteln im Rahmen einer neuen Rechtsordnung eine Fülle von dringlichsten Aufgaben der Landesentwicklung sowie zusätzlichen, aus der deutschen Einigung neu erwachsenen Aufgaben von besonderer Komplexität zu erfüllen haben, wie insbesondere auf den Gebieten der Vermögensfragen, des Grundstücksverkehrs und der Investitionsförderung. Wenn in dieser Situation die zuständigen Landes- und Kommunalbehörden von ihnen erwartete Entscheidungen angesichts des Haftungsrisikos hinauszögern oder überhaupt nicht treffen, so wirkt sich das auf die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt, die auf eine funktionierende Exekutive besonders angewiesen ist, äußerst nachteilig aus. In den genannten Aufgabenbereichen sind die Haftungsrisiken infolge des besonders komplizierten Rechts der offenen Vermögensfragen und seiner weitreichenden Auswirkungen und Schadensdimensionen kaum überschau-

bar. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll daher auch dazu beigetragen werden, Hemmnisse in der Durchführung des Vermögensgesetzes und der wirtschafts- und investitionsfördernden Tätigkeit des Staates und der kommunalen Gebietskörperschaften abzubauen, die sich aus unvertretbaren finanziellen Risiken einer reinen Rechtsfehlerhaftung ergeben.

2. Im einzelnen stellt sich die bisherige Rechtslage wie folgt dar:

Der Grundtatbestand des § 1 StHG-DDR 1969, der nach seinem Wortlaut als reine Rechtswidrigkeitshaftung ausgestaltet war, erfaßte lediglich Schäden, die "einem Bürger oder seinem persönlichen Eigentum ... in Ausübung staatlicher Tätigkeit rechtswidrig zugefügt" wurden. Geschützt waren hiernach die körperliche Unversehrtheit sowie die Gegenstände des "persönlichen Eigentums", die zuletzt in § 23 ZGB-DDR vom 19. 6.1975 (GBI. I S. 465) festgelegt waren, nämlich: Arbeitseinkünfte und Ersparnisse, die Ausstattung der Wohnung und des Haushalts, Gegenstände des persönlichen Bedarfs, die für die Berufsausbildung, Weiterbildung und Freizeitgestaltung erworbenen Sachen sowie Grundstücke und Gebäude zur Befriedigung der Wohn- und Erholungsbedürfnisse des Bürgers und seiner Familie, ferner Urheber-, Erneuerer- und Erfinderrechte und das "auf persönlicher Arbeit beruhende Vermögen der Handwerker und Gewerbetreibenden". Gerichtlicher Rechtsschutz war allerdings bis zum 1. 7.1989 nicht möglich.

Die Anlage II zum Einigungsvertrag hat sich nicht darauf beschränkt, das StGH-DDR in dieser Fassung als Landesrecht überzuleiten, sondern sie hat den Grundhaftungstatbestand des § 1 erweitert auf alle "Schäden, die einer natürlichen oder juristischen Person hinsichtlich ihres Vermögens oder ihrer Rechte ... rechtswidrig zugefügt werden". Dabei ist eine reine Rechtswidrigkeitshaftung beibehalten worden, die nach ihrem Wortlaut keine Haftungsbegrenzungen etwa nach der Drittgerichtetheit des Handelns, den Normzwecken oder dem Sorgfaltsmaßstab erken-

nen läßt. Sie erstreckt sich nunmehr mit der Folge umfassenden Schadensersatzes nach zivilrechtlichen Grundsätzen und der Haftung auch für Untätigkeit (Unterlassen) auf den Bereich der - zuvor ausgeklammerten - wirtschaftenden Subjekte von Industrie, Handel und Produktion und weitet den Haftungsschutz auf das "Vermögen" und alle Rechte schlechthin aus. Damit ist nicht nur der Bestand eigentumsrechtlicher Rechtspositionen in der Hand des Eigentümers, sondern auch der über einen Bestandsschutz hinausreichende Schutz des Erwerbs und der Verdienstmöglichkeiten sowie der Schutz gewerblich nutzbarer Grundstücke und Produktionsmittel einbezogen, deren Produktivität erst durch eine zukünftige wirtschaftliche Tätigkeit realisiert werden kann. Dies ist vor dem Hintergrund der Einbeziehung des gesamten Grundbesitzes, der Privatisierung der Unternehmen, der damit verbundenen Ausweitung staatlicher Aufsicht und Einwirkung, auch der Bankenaufsicht, sowie der infolge Wegfalls der Staatlichen Versicherung der DDR überwiegenden Funktionslosigkeit der Subsidiaritätsklausel nach § 3 Abs. 3 sowie der nunmehrigen rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen zu sehen, die sich auch in einem ausgebauten gerichtlichen Rechtsschutz ausprägen.

Die Rechtslage nach dem Einigungsvertrag geht somit nicht nur über das für den Gesetzgeber des StHG-DDR seinerzeit Denkbare weit hinaus, sondern sie läßt auch die in der Bundesrepublik Deutschland im übrigen anerkannten Haftungsstandards hinter sich und sieht von Begrenzungen der reinen Rechtswidrigkeits- und Schadensersatzhaftung ab, wie sie noch das gescheiterte Staatshaftungsgesetz des Bundes vom 26.06.1981 (BGB1. I S. 553; dazu BVerfG E 61, 149) kannte. Zudem bestehen begründete Zweifel, ob und mit welchem Regelungsgehalt das Staatshaftungsgesetz überhaupt durch den Bundesgesetzgeber wirksam übergeleitet worden ist. Denn die Materie des Staatshaftungsrechts gehört zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder (BVerfG E 61, 149); der Bundesgesetzgeber hat sich aber mit den Änderungen des StHG, die in die Anlage II zum Einigungsvertrag aufgenommen wurden, nicht auf eine Überleitung des als Landesrecht fortgeltenden Gesetzes beschränkt, sondern

zugleich grundlegende Neuerungen vorgenommen, die insbesondere den neuen Grundhaftungstatbestand des § 1 betreffen und die sich im Zusammenwirken mit den weiteren Regelungen über Art und Ausmaß des Schadensersatzes als kompetenzwidrige gesetzliche Neuschöpfung (Ossenbühl, NJW 1991, 1201) darstellen können. Ossenbühl vertritt die Auffassung, daß sich die bundesgesetzliche Überleitung des StHG-DDR nur auf seine bei Abschluß des Einigungsvertrages geltende Fassung beziehe und darüber hinaus eine Transformation durch förmliches Landesgesetz notwendig sei (a.a.O; ders., Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 1991, S. 392 ff).

Nach allem erscheint es geboten, das Staatshaftungsgesetz zur Vermeidung gravierender Rechtsanwendungsprobleme und Konflikte an den für den Bund und die westlichen Länder allgemein geltenden Standard der Staatshaftung anzupassen. Diese ruht im wesentlichen auf den Säulen einerseits der staatlichen Haftung für schuldhaftes Amtspflichtverletzungen nach § 839 BGB, Art. 34 GG und andererseits des richterrechtlichen Rechtsinstituts der Rechtswidrigkeitshaftung (Staatshaftung i.e.S.) aus enteignungsgleichem Eingriff. Das Recht der Amtshaftung ist gesondert übergeleitet (Anlage I Kapitel III Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 1 zu Art. 232 EGBGB § 10). Bei den richterrechtlichen Rechtstituten der Staatshaftung, die auch als Gewohnheitsrecht betrachtet werden, ist jedenfalls fraglich, ob sich ihre räumliche Geltung - bei Wegfall des StGH-DDR - ohne landesrechtliche Transformation auf das Beitrittsgebiet erstreckt hat. Deshalb soll das StHG-DDR umgestaltet werden, daß es grundsätzlich den Rechtszustand aufrechterhält, der dem richterrechtlichen Rechtsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs entspricht. Damit wird im Ergebnis für Sachsen-Anhalt zugleich die von Bund und Ländern seit eher in den Vordergrund gestellte Rechtseinheit wieder hergestellt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Nr. 1:

Die Überschrift des Gesetzes soll seinem rechtlichen Regelungsgehalt, der nicht die Staatshaftung insgesamt umfaßt, sowie der heutigen staatsrechtlichen Lage angepaßt werden.

Zu Nr. 2 (§ 1):

Mit Absatz 1 wird der Grundhaftungstatbestand in Übereinstimmung mit dem richterrechtlichen Haftungsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs geregelt (jeweils mit weiteren Nachweisen hierzu: BGHZ, 30 S. 338, 351 f; 90 S. 17, 29 f; 102 S. 350, 357 f; 111 S. 349).

Die Vorschrift enthält demgemäß die tragenden normativen Elemente dieses Rechtsinstituts. Schutzgegenstand ist danach eine bestehende eigentumsrechtliche Rechtsposition im Sinne des Art. 14 GG. Diese genießt, anders als künftige Chancen und Erwerbsmöglichkeiten, Bestandsschutz. Ihre materiell rechtswidrige Verletzung durch die unmittelbaren Auswirkungen eines hoheitlichen Handelns der Exekutive, nicht schon eines schlichten Unterlassens, begründet den Anspruch auf angemessenen Ausgleich der dadurch unmittelbar verursachten Vermögensnachteile. Der Entschädigungsanspruch soll, anders als der an einer hypothetischen zukünftigen Vermögensentwicklung ausgerichtete Schadensersatzanspruch, einen Ausgleich für den Substanzverlust gewähren.

Der Begriff "staatliche und kommunale Organe" wird hier wie an den entsprechenden anderen Stellen des Gesetzes durch den umfassenden Begriff "Träger öffentlicher Gewalt" ersetzt, der klarstellt, daß auch andere Selbstverwaltungskörperschaften erfaßt werden.

Es wird klargestellt, daß die Entschädigung nach spezialgesetzlichen Vorschriften Vorrang hat. Dazu gehört vor allem der Schadensausgleich nach §§ 69 ff. des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Lande Sachsen-Anhalt vom 27.12.1991 (GVBl. S. 538). Nach diesen Vorschriften richtet sich auch der Schadensausgleich im Falle rechtswidriger Verletzung der körperlichen Unversehrtheit, der Gesundheit oder bei Freiheitsentziehung; da Tatbestände dieser Art außerhalb der Aufgaben der Gefahrenabwehr keine praktische Bedeutung gewinnen, ist eine zusätzliche ausdrückliche Normierung des allgemeinen Aufopferungsanspruchs entbehrlich.

Mit der Änderung in Absatz 2 wird eine begriffliche Anpassung an den Haftungstatbestand des Absatzes 1 vorgenommen.

Infolge der Weite des Begriffs "Beauftragte" kann insoweit eine Eigenhaftung landesrechtlich nicht generell ausgeschlossen werden; sie richtet sich nach den zugrundeliegenden vertraglichen oder gesetzlichen Rechtsbeziehungen.

Absatz 3 regelt in seiner bisherigen Fassung lediglich die Schadensersatzpflicht der Hoheitsträger als Teilnehmer im Zivilrechtsverkehr. Die Neufassung stellt zusätzlich klar, daß Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzung (Art. 34 GG, § 839 BGB), die im Falle der Verletzung der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt über die Haftung nach Absatz 1 hinausgehen können, unberührt bleiben. Dies wird vorsorglich auch für den Anwendungsbereich des allgemeinen Aufopferungsanspruchs festgestellt, der eine Entschädigungsgrundlage für rechtswidrige hoheitliche Eingriffe in immaterielle Rechtsgüter bildet; er wird in der Regel durch spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen verdrängt (vgl. oben) und tritt gegenüber anderweitigen Leistungen, die die öffentliche Hand zur Abdeckung des Schadens erbringt, zurück (BGHZ Band 20 S. 81; 28 S. 297, 301; 45 S. 58, 80).

Der Geltungsbereich des Gesetzes beschränkt sich auf rechtswidriges hoheitliches Handeln; daraus folgt im übrigen, daß

Entschädigungsansprüche wegen rechtmäßigen Handelns aus Enteignung und aus Aufopferung für das gemeine Wohl, auch in ihren spezialgesetzlichen Ausformungen (z.B. BBauG, Naturschutzgesetze, Straßengesetze) unberührt bleiben.

In Absatz 4 handelt es sich wiederum um eine Anpassung an die Änderungen im Grundhaftungstatbestand des Absatzes 1.

Zu Nr. 3 (§ 2):

Die Änderungen in Absatz 1 sind redaktioneller Art.

Mit dem neu einzufügenden Absatz 2 wird dem Vorrang des unmittelbaren, primären gerichtlichen Rechtsschutzes Rechnung getragen, der in der Rechtsordnung der DDR keine Bedeutung hatte.

Für die Beseitigung rechtswidrigen staatlichen Handelns stellt das Grundgesetz die direkte, umfassende und unmittelbare Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 zur Verfügung. Insoweit besteht kein Wahlrecht hinsichtlich einer Entschädigung (BGH Z 90 S. 17, 31 f; 90 S. 4, 6; BVerfG E 58 S. 300, 322 ff). Der Bürger kann mithin den Entschädigungsanspruch nicht dadurch herbeiführen, daß er auf die Anfechtung des ihn belastenden Eingriffs verzichtet (BVerfG E 58, 324). Das entspricht dem Vorrang der Bestandsgarantie vor der Wertgarantie eigentumsrechtlicher Positionen (BVerfG E 24, 367, 400 f.).

Zur Abwendung von Schäden ist daher in erster Linie von den verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen. Dies hat besondere Bedeutung, wenn es um die juristische Klärung rechtlich und tatsächlich schwieriger und umstrittener Fragen oder um die Anwendung neuer Rechtsgebiete und Gesetze geht und die Verwaltung sich mit guten Gründen für die von dem Betroffenen angegriffene Rechtsauffassung entschieden hat. Versäumt er den ihm gegebenen primären Rechtsbehelf, so ist dies insbesondere dann von ihm mit der Folge des Wegfalls des Entschädigungsanspruchs zu vertreten, wenn ihm eine Rechtsmit-

telbelehrung erteilt wurde oder ihm der Rechtsbehelf anderweitig bekannt war. Dies muß zur Vermeidung von Verzögerungsschäden, die sich nach Obsiegen des Bürgers im Rechtsbehelfsverfahren vor den Verwaltungsgerichten ergeben können, auch für die Inanspruchnahme vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gelten. Dagegen wäre die Versäumung des unmittelbaren gerichtlichen Rechtsschutzes von dem Betroffenen dann nicht zu vertreten, wenn er infolge Krankheit, längerer Abwesenheit oder auch wegen seiner besonderen Unerfahrenheit, die ihm keine rechtzeitige rechtliche Beratung ermöglichte, an der effektiven Wahrnehmung seiner Rechte gehindert war. Ferner soll das Gericht in besonderen Härtefällen eine Entschädigung zusprechen können, obwohl versäumt wurde, von einem zur Schadensabwehr geeigneten Rechtsbehelfs Gebrauch zu machen.

Zu Nr. 4 (§ 3):

Auch diese Vorschrift muß an die geänderte Fassung des Grundhaftungstatbestandes angepaßt werden. Der enteignungsgleiche, rechtswidrige Eingriff geht in seiner Rechtsfolge auf angemessene Entschädigung für den Substanzverlust, nicht auf Schadensersatz nach zivilrechtlichen Vorschriften.

Die Entschädigung ist in Geld zu leisten. Jedoch wird die Befugnis des Hoheitsträgers nach dem StHG-DDR beibehalten werden können, nach seinem Ermessen anstelle einer Geldentschädigung den früheren Zustand wiederherzustellen.

Zu Nr. 5 (§ 4):

Anstelle der bisher nur einjährigen Verjährungsfrist soll in Übereinstimmung mit § 852 BGB und § 72 SOG LSA die Verjährungsfrist drei Jahre betragen. Das erleichtert eine Geltendmachung von Ansprüchen nach den verschiedenen Rechtsgrundlagen und wirkt einer Verkürzung des Rechtsschutzes entgegen. § 4 Abs. 2 entspricht § 852 Abs. 2 BGB und den hierzu anerkannten Rechtsprechungsgrundsätzen.

Der Eintritt der Verjährung führt im übrigen nicht zum Erlöschen eines Entschädigungsanspruchs. Die Verwaltung ist nicht gehindert, den Anspruch weiterhin zu erfüllen, und sie wird seine Anerkennung im Falle klarer materieller Begründetheit trotz eingetretener Verjährung in der Regel nicht ohne besonderen Anlaß ablehnen.

Zu Nr. 6 (§§ 5 und 6):

Das in §§ 5 und 6 StHG-DDR vorgesehene Verwaltungsverfahren ist entbehrlich. Seine eigentliche frühere Funktion, den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz durch einen formalisierten zweistufigen "Verwaltungsweg" zu ersetzen, ist entfallen. Mit der Streichung der Vorschriften werden zugleich die Schwierigkeiten beseitigt, die sich daraus ergeben, daß es für den regelmäßig konkurrierenden und zugleich geltend gemachten Anspruch aus Amtspflichtverletzung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) ein solches Verwaltungsvorverfahren nicht gibt und auch vom Landesgesetzgeber nicht eingeführt werden könnte.

In der praktischen Abwicklung ergeben sich für die Anspruchsteller keine Nachteile. Sie können ihre Forderung wie jeden zivilrechtlichen Anspruch an die tätig gewordene Behörde richten, die nach den innerorganisatorischen Regelungen entweder selbst über die Anerkennung entscheidet oder das Anschreiben der zuständigen Stelle zuleitet. Wird dem geltend gemachten Anspruch nicht entsprochen, so steht es dem Anspruchsteller ohne Bindung an Rechtsbehelfsfristen frei, um eine Überprüfung zu bitten oder direkt den Rechtsweg zu beschreiten.

Zu Nr. 7 (§ 6 a):

Die Vorschrift, die den gegebenen Rechtsweg bestimmt, wird an den Wegfall des Verwaltungsverfahrens und an den bevorstehen-

den Übergang zur Gerichtsstruktur nach dem Gerichtsverfassungsgesetz angepaßt. Sie soll im übrigen, wenngleich sich der Rechtsweg und die Zuständigkeit aus den allgemeinen Verfahrensgesetzen ergeben, im Interesse der Klarstellung und leichteren Orientierung für die Anspruchsteller beibehalten werden.

Zu Nr. 8 (§ 7):

Diese Vorschrift soll an die Stelle des bisherigen § 10 treten, der gestrichen wird.

Nach § 10 StHG-DDR in der Fassung des Einigungsvertrages gehören zu den Anspruchsberechtigten auch Angehörige eines ausländischen Staates, die im Geltungsbereich des StHG-DDR keinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben. Die Verbürgung der Gegenseitigkeit, die noch in § 10 Abs. 3 StHG-DDR 1969 vorgesehen war, ist damit als Anspruchsvoraussetzung entfallen. Die Anspruchsberechtigung wurde auf jeden Ausländer ausgedehnt, gleichgültig, wo er wohnt oder sich aufhält. Es genügt, wenn er durch die hoheitliche Gewalt des Landes einen Schaden erlitten hat. Auch hinsichtlich dieser Vorschrift wird man die Frage stellen müssen, ob sie durch die Überleitungskompetenz des Bundes gedeckt war.

Mit § 7 soll grundsätzlich daran festgehalten werden, daß Amts- und Staatshaftungsansprüche grundsätzlich allen Ausländern zustehen. Das entspricht den engen internationalen Verflechtungen, insbesondere im EG-Bereich. Sofern nach ausländischem Recht bei vergleichbaren Schädigungen kein gleichwertiger Schadensausgleich von dem ausländischen Staat geleistet wird, erscheint es allerdings zweckmäßig, die Möglichkeit vorzubehalten, daß die Landesregierung durch Rechtsverordnung Haftungsansprüche gegenüber einem ausländischen Staat und seinen Angehörigen ausschließen kann. Ausgenommen hiervon sollen Ausländer sein, die in der Bundesrepublik Deutschland ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, sowie Angehörige der EG-Mitgliedstaaten; letzteres entspricht einem Urteil

des Europäischen Gerichtshofs vom 02.02.1989, wonach das in Art. 706-3 des Code de Procedure Penal enthaltene Gegenseitigkeitserfordernis für die Bewilligung von Opferentschädigung an EG-Angehörige mit Art. 7 EWG-Vertrag nicht vereinbar ist.

Zu Nr. 9 (§ 8):

§ 8 in seiner bisherigen Fassung (Aufbringung der Haushaltsmittel für Schadensersatz durch das handelnde "Organ") ist entbehrlich und soll gestrichen werden.

An dieser Stelle sollen nunmehr folgende Übergangsregelungen eingefügt werden:

Absatz 1 bestimmt im Interesse des Vertrauensschutzes, daß sich das Gesetz nicht auf Haftungsfälle erstreckt, in denen vor seinem Inkrafttreten über den nach den bisher geltenden Vorschriften zu gewährenden Schadensausgleich bereits abschließend entschieden worden ist. Im übrigen ist für etwaige laufende Schadensfälle die ab Inkrafttreten dieses Gesetzes gegebene Rechtslage maßgebend. Aus den dargelegten besonderen Gründen ist der Gesetzgeber in einer Ausnahmesituation befugt, auch insoweit zur Herbeiführung einer vertretbaren und einheitlichen Ausgleichsregelung eine Korrektur der Gesetzeslage vorzunehmen. Sofern dieser Rechtsbereich überhaupt geeignet ist, Dispositionsschutz im Sinne einer Vertrauensbetätigung auszulösen, wäre jedenfalls ein Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der bisherigen gesetzlichen Regelungen angesichts ihrer Unklarheiten und ihrer exzeptionellen Abweichung von den anerkannten Haftungsgrundsätzen in Abwägung mit der Bedeutung der Gesetzesmaßnahme für das Allgemeinwohl sachlich nicht gerechtfertigt.

Der Bereich der in Absatz 2 bestimmten Aufgaben soll von der Haftung nach diesem Gesetz ausgenommen werden, mit der Folge, daß für sie ausschließlich die Haftung für Amtspflichtverletzung bei Nichtbeachtung der nach den Umständen gebotenen Sorg-

falt gemäß § 839 BGB, Art. 34 GG gilt.

Diese Regelung betrifft insbesondere die Erteilung von Investitionsbescheinigungen nach § 2 des Investitionsgesetzes, die Verfügung über Grundstücke bei Vorliegen investiver Zwecke nach § 3 a des Vermögensgesetzes und die Erteilung von Grundstücksverkehrsgenehmigungen nach § 1 der Grundstücksverkehrsordnung und die Durchführung von Restitutionsen.

Soweit auf diesen Gebieten Ansprüche nach § 1 in Betracht kommen, ist die reine Rechtswidrigkeitshaftung undurchführbar. Mit der Investitionsförderung, der Reprivatisierung von Unternehmen und der Regelung offener Vermögensfragen sind dem Land gänzlich neuartige Aufgaben übertragen, die in der bisherigen staatlichen und kommunalen Verwaltung der Länder der Bundesrepublik Deutschland kein Vorbild haben. Es handelt sich um hoheitliche Aufgaben größten Ausmaßes, in deren Vollzug private Vermögenswerte von geschätzt mindestens 50 bis 100 Milliarden DM umgesetzt werden. Dabei sind vielfältige und auch gegenläufige rechtliche Interessen betroffen, wie insbesondere diejenigen der Alteigentümer, der Investitionsinteressenten, der hiesigen Besitzer und dinglich Berechtigter, der derzeitigen Rechtsträger und Verfügungsberechtigten sowie die Verflechtungen mit den von der Treuhandanstalt des Bundes zu reprivatisierenden Vermögensbereichen.

Die Dimensionen der zu lösenden Probleme veranschaulichen folgende Zahlen:

Im Land Sachsen-Anhalt werden die Aufgaben nach dem Vermögensgesetz von 40 bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelten Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen und von dem Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen wahrgenommen. Den Ämtern lagen per 31.12.1991 insgesamt 255.374 vermögensrechtliche Ansprüche von 146.103 Antragstellern vor. Allein 174.906 dieser Ansprüche bezogen sich auf Grundstücke, davon 106.136 auf Grundstücksrückgabe. Daraus ergibt sich für den einzelnen Mitarbeiter eine extreme Belastungssituation. Das ursprünglich ins Auge gefaßte Arbeitspensum von 500 Ansprüchen je Mitarbeiter wird schon von 25 der 40 Ämter des Landes

Sachsen-Anhalt überschritten. In 10 Ämtern hat jeder Mitarbeiter mehr als 1.000 Ansprüche zu bearbeiten, in 2 Ämtern je Mitarbeiter sogar mehr als 3.000 Ansprüche. Hinzu kommen die Aufgaben der Unternehmensreprivatisierung einschließlich der Entflechtung von Unternehmen, der vorläufigen Einweisungen, der Verkäufe (§ 3 a VermG) und der Rückgabe restlicher Vermögenswerte (§ 6 a VermG).

Dabei ist die äußerst angespannte personelle Situation der Ämter zu berücksichtigen. Fachkundiges Personal steht nicht ausreichendem Umfang zur Verfügung. Mit geringen Kräften sind quantitativ und qualitativ höchst anspruchsvolle Aufgaben zu bewältigen. Diese Aufgaben gehören zu den anerkanntermaßen kompliziertesten Rechtsmaterien des Einigungsvertrages, die alle Rechtsgebiete des Zivilrechts und des öffentlichen Rechts, der übergeleiteten Rechtsnormen und des fortgeltende DDR-Rechts in vielschichtiger Verknüpfung ausstrahlen. Die Hauptregelungswerke befinden sich noch im Anfangsstadium ihrer Aufarbeitung und gesicherten Systematisierung durch Rechtslehre und Rechtsprechung. Zudem befindet sich die einschlägige Gesetzgebung wie insbesondere das Vermögensgesetz, das Investitionsgesetz, das sachenrechtliche Instrumentarium des Einigungsvertrages und die Regelungen des Grundstücksverkehrs weiterhin in ständiger gesetzgeberischer Bewegung zur Anpassung an neue Erkenntnisse und Erfahrungen und rechtliche Entwicklungen.

Unter diesen Umständen kann der Staat für diesen Vermögensbereich eine den Grundsätzen des enteignungsgleichen Eingriffs folgende reine Rechtswidrigkeitshaftung, die unter den Rahmenbedingungen entwickelter Verwaltungs- und Rechtsstrukturen entstanden ist, nicht zur Verfügung stellen. Sie ginge in der Tragweite ihrer materiellen Verantwortlichkeit und ihrer finanziellen Dimensionen über alles hinaus, was jemals als Staatshaftung denkbar erschien. Eine Staatshaftung kann allenfalls nach den Grundsätzen der staatlichen Haftung für Amtspflichtverletzungen (§ 839 BGB, Art. 34 GG) zur Verfügung gestellt werden. Ob diese in ihrer überkommenen, das Vermögen

als solches erfassenden Konzeption beibehalten werden kann, wird davon abhängen, ob die Rechtspraxis zu einer engen Begrenzung des Verschuldenselements und einer strikten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sowie der Grundsätze des mitwirkenden Verschuldens gelangt, auch hinsichtlich des Gebrauchs der primären Rechtsschutzmöglichkeiten.

Die gesetzgeberische Entscheidung über die Reichweite des richterrechtlichen Instituts unmittelbarer Staatshaftung, die über Art. 34 GG, § 839 BGB hinausgeht, liegt in der ausschließlichen Kompetenz des Landesgesetzgebers (BVerfG E 61 S. 149, 174 ff.). Der Landesgesetzgeber ist nach materiellem Verfassungsrecht nicht verpflichtet, über die Haftungsgrundsätze des § 839 BGB, Art. 34 GG hinauszugehen (BVerfG E 61 S. 149, 198 f; 58 S. 300).

Zu Nr. 10 (§§ 10 und 11):

§ 9 (Rückgriff), § 10 (Haftung gegenüber Ausländern, vgl. oben) und § 11 (Durchführungsverordnungen des Ministerrats) werden nicht mehr benötigt.

Die Rückgriffshaftung bei hoheitlichem Handeln richtet sich nunmehr nach Art. 34 Satz 2 GG in Verbindung mit den beamtenrechtlichen Vorschriften oder bei Arbeitnehmern nach den tarifvertraglichen und den sonstigen allgemeinen arbeitsrechtlichen Rechtsgrundsätzen; die §§ 260 bis 265 a des Arbeitsgesetzbuches-DDR über die Schadensersatzpflicht der Arbeitnehmer sind außer Kraft getreten (Anlage II Kapitel VIII Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe f) zum Einigungsvertrag).

Zu Artikel 2:

Infolge der zahlreichen Einzeländerungen empfiehlt sich im Interesse der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Gesetzes eine Neubekanntmachung.