

27.10.1986

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz

zur Änderung des preußischen Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt und des lippischen Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer öffentlich rechtlicher Körperschaften für die Beamten

A Problem

Das geltende Landesrecht sieht eine Haftung des Staates für Amtspflichtverletzungen seiner Amtsträger gegenüber Ausländern nur vor, wenn nach einer Bekanntmachung der Landesregierung oder - soweit die ehemals lippischen Landesteile betroffen sind - des Bundesministers der Justiz durch die Gesetzgebung des ausländischen Staates oder durch Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Fehlt es an der Gegenseitigkeit oder an einer Bekanntmachung, so kann der verletzte Ausländer nicht den Staat, wohl aber den verantwortlichen Amtsträger persönlich haftbar machen. Das geltende Recht entspricht nicht mehr den seit seiner Entstehung veränderten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen. Darüber hinaus ist die Beschränkung der Staatshaftung gegenüber Ausländern wegen des bereits nach geltendem Recht stattfindenden internen Haftungsausgleichs zwischen Staat und Amtsträger nicht sinnvoll.

B Lösung

Die die Staatshaftung gegenüber Ausländern beschränkenden Bestimmungen werden ersatzlos aufgehoben.

Datum des Originals: 21.10.1986/Ausgegeben: 28.10.1986

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 4000 Düsseldorf 1, Postfach 1143, Telefon (02 11) 88 44 39, zu beziehen.

C Alternativen

Die Staatshaftung gegenüber Ausländern wird grundsätzlich vorgesehen. Der Landesregierung wird jedoch die Befugnis eingeräumt, durch Rechtsverordnung die Haftung gegenüber den Angehörigen solcher Staaten auszuschließen, die für Amtspflichtverletzungen ihrer Amtsträger gegenüber deutschen Staatsangehörigen nicht haften (sog. Vergeltungsrecht).

D Kosten

Durch die Aufhebung der Bestimmungen, die die Staatshaftung gegenüber Ausländern einschränken, entstehen nicht quantifizierbare Mehrkosten. Diese fallen jedoch nicht erheblich ins Gewicht.

E Zuständigkeit

Zuständig ist der Justizminister.

Gesetz
zur Änderung des preußischen
Gesetzes über die Haftung des
Staates und anderer Verbände
für Amtspflichtverletzungen
von Beamten bei Ausübung der
öffentlichen Gewalt und des
lippischen Gesetzes über die
Haftung des Staates und
anderer öffentlich rechtlicher
Körperschaften für die Beamten

Artikel I

§ 7 des preußischen Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. August 1909 (PrGS.NW. S. 113) und § 4 des lippischen Gesetzes vom 28. November 1922 über die Haftung des Staates und anderer öffentlich rechtlicher Körperschaften für die Beamten (L.V.-Bd. 27 S. 910) werden aufgehoben.

Artikel II

Für eine Amtspflichtverletzung, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begangen worden ist, bleibt das bisher geltende Recht maßgebend.

Artikel III

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeine Begründung

I.

Gemäß § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches in Verbindung mit Artikel 34 des Grundgesetzes haftet der Staat für Amtspflichtverletzungen seiner Amtsträger. Diese Haftung ist nach geltendem Landesrecht Ausländern gegenüber eingeschränkt. Nach § 7 des in Nordrhein-Westfalen fortgeltenden (PrGS. NW. S. 113) preußischen Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. August 1909 (PrGS. S. 691) haftet der Staat Ausländern für Amtspflichtverletzungen seiner Amtsträger nur insoweit, als nach einer "Bekanntmachung des Staatsministeriums (jetzt der Landesregierung) durch die Gesetzgebung des ausländischen Staates oder durch Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt ist". In den ehemals lippischen Landesteilen gilt das gleiche nach § 4 des ebenfalls fortgeltenden (vgl. Frowein in JZ 1964, S. 358/360 f.; Schäfer in Schäfer/Bonk "Staatshaftungsgesetz", München 1982, § 35 Rdnr. 5) lippischen Gesetzes vom 28. November 1922 über die Haftung des Staates und anderer öffentlich rechtlicher Körperschaften für die Beamten (L.V.-Bd. 27. S. 910). Allerdings ist danach die Bekanntmachung des Reichskanzlers (jetzt des Bundesministers der Justiz) erforderlich.

Die nach § 7 des preußischen Staatshaftungsgesetzes erforderliche Bekanntmachung des preußischen Staatsministeriums bzw. der Landesregierung ist bislang im Verhältnis zu folgenden Staaten erfolgt: Niederlande am 12. Dezember 1928 (PrGS. NW. S. 114), Griechenland am 17. Dezember 1957 (GV.NW. 1958 S. 28), Belgien am 10. Juni 1959 (GV.NW. S. 112), Japan am 5. September 1961 (GV.NW. S. 281), Frankreich am 28. November 1961 (GV.NW. S. 363), Dänemark und Norwegen am 11. Juni 1968 (GV. NW. S. 237) und Spanien am 18. März 1975 (GV.NW. S. 269).

Die nach § 4 des lippischen Staatshaftungsgesetzes erforderliche Bekanntmachung des Bundesministers der Justiz ist bislang im Verhältnis zu folgenden Staaten erfolgt: Griechenland am 31. Mai 1957 (BGBl. I S. 607), Niederlande am 6. Mai 1958 (BGBl. I S. 339), Belgien am 27. Februar 1959 (BGBl. I S. 88), Schweiz am 18. November 1960 (BGBl. I S. 852), Japan am 5. September 1961 (BGBl. I S. 1655), Frankreich am 28. September 1961 (BGBl. I S. 1855), Dänemark und Norwegen am 28. April 1967 (BGBl. I S. 532) und Spanien am 31. Januar 1975 (BGBl. I S. 448).

Im Verhältnis zu Österreich ist die Gegenseitigkeit in Amtshaftungssachen durch Vertrag vom 3. November 1977 (vgl. hierzu das Gesetz vom 17. Juli 1978, BGBl. II. S. 997) vereinbart.

Die Rechtslage im Bund und in den anderen Ländern ist uneinheitlich (vgl. Frowein a.a.O.; Schäfer in Schäfer/Bonk a.a.O., § 35 Rdnr. 5 bis 7):

Die Rechtslage im Bund sowie in den Ländern Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz (mit Ausnahme der ehemals bayerischen und hessischen Landesteile), Saarland (mit Ausnahme der ehemals bayerischen Landesteile) und Schleswig-Holstein entspricht der in Nordrhein-Westfalen (vgl. § 7 des Gesetzes über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. Mai 1910, § 5 des bremischen Gesetzes betreffend die Haftung des Staates und der Gemeinden für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 19. März 1921, § 5 des Gesetzes für das Großherzogtum Oldenburg, betreffend die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt, vom 22. Dezember 1908, § 6 des braunschweigischen Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 28. Juli 1910, im übrigen § 7 des preußischen Staatshaftungsgesetzes).

In den ehemals hessischen Landesteilen von Rheinland-Pfalz genügt die Verbürgung der Gegenseitigkeit als solche; einer amtlichen Bekanntmachung bedarf es nicht (Artikel 80 des Gesetzes des Großherzogtums Hessen, die Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuches betreffend, vom 17. Juli 1899).

In Bayern und den ehemals bayerischen Landesteilen von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes besteht ein Leistungsverweigerungsrecht des Staates, ohne daß es auf eine Bekanntmachung ankommt, dann, wenn nicht nachgewiesen ist, daß in dem Heimatstaat des geschädigten Ausländers eine entsprechende Haftung Deutschen gegenüber wenigstens insoweit anerkannt wird, als Ersatz des Schadens von dem Beamten nicht zu erlangen ist (Artikel 60 Abs. 2 des bayerischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 9. Juni 1899).

In Hamburg bestehen seit jeher keine Beschränkungen der Staatshaftung gegenüber Ausländern. In Baden-Württemberg sind sie 1974 aufgehoben worden (§ 51 des baden-württembergischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 26. November 1974), in Berlin 1975 (Artikel I des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 28. Januar 1975) und in Hessen 1985 (§ 33 des hessischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 18. Dezember 1984).

II.

Die landesrechtlichen Vorschriften, nach denen der Staat oder sonstige Körperschaften für Amtspflichtverletzungen ihrer Amtsträger Ausländern gegenüber nur haften, wenn die Gegenseitigkeit verbürgt ist, verstoßen gemäß Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Oktober 1982 (MDR 1983, S. 107) nicht gegen das Grundgesetz. Diese Auffassung vertritt der Bundesgerichtshof in ständiger Rechtsprechung (NJW 1980 S. 1567, NJW 1981 S. 518, NVwZ 1982 S. 523).

Gleichwohl sprechen gewichtige Gründe für eine Beseitigung der Beschränkungen der Staatshaftung gegenüber Ausländern.

Diese Beschränkungen stammen aus einer Zeit, als sich nur wenige Ausländer in Deutschland aufhielten. Seither haben sich die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse grundlegend geändert. Es besuchen nicht nur jährlich zahlreiche Ausländer als Touristen und Geschäftsleute das Land Nordrhein-Westfalen. Vielmehr hat hier inzwischen eine große Zahl von Ausländern - namentlich Gastarbeitern und ihren Familien - ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt. Es muß zunehmend auf Unverständnis stoßen, wenn die Haftung des Staates für Pflichtverletzungen seiner Amtsträger gegenüber diesen ausländischen Einwohnern des Landes von deren jeweiliger Staatsangehörigkeit abhängt. Aber auch gegenüber den ausländischen Besuchern erscheint die Beschränkung der Staatshaftung im Hinblick auf die internationalen wirtschaftlichen und touristischen Beziehungen des Landes Nordrhein-Westfalen nicht länger zeitgemäß.

Im Kreise der Mitgliedstaaten des Europarats ist die Bundesrepublik Deutschland der einzige Staat, der eine staatshaftungsrechtliche Ungleichbehandlung von Ausländern kennt. In der Empfehlung des Europarats Nr. R (84) 15 betreffend die Staatshaftung heißt es nachdrücklich, daß die Staatsangehörigkeit des Geschädigten zu keinerlei Diskriminierung auf dem Gebiet der Staatshaftung führen sollte.

Die Beschränkung der Staatshaftung gegenüber Ausländern ist auch nicht sinnvoll. Sie hat zur Folge, daß der Amtsträger den betroffenen Ausländern persönlich haftet (BGH a.a.O.). Die persönliche Haftung wirft die Frage auf, ob die Fürsorgepflicht des Dienstherrn es nicht gebietet, den Amtsträger von den gegen ihn gerichteten Ansprüchen feizustellen (BGH a.a.O.). Dies dürfte im Hinblick auf Artikel 34 Satz 2 des Grundgesetzes insoweit geboten sein, als der Amtsträger weder vorsätzlich noch grob fahrlässig gehandelt hat. In diesem Fall ist kein in der Person oder in dem Verhalten des Amtsträgers liegender Grund ersichtlich, der es rechtfertigen würde, es bei seiner persönlichen Haftung zu belassen. Eine solche Freistellung im

Innenverhältnis führt jedoch den Ausschluß der Staatshaftung gegenüber Ausländern ad absurdum: Letztlich hat bei leicht fahrlässigem Verhalten des Amtsträgers - unmittelbar oder im Wege der Freistellung - immer der Staat und bei grob fahrlässigem und vorsätzlichem Verhalten des Amtsträgers - unmittelbar oder im Wege des Rückgriffs - immer der Amtsträger den Schaden zu tragen.

Die Beschränkung der Staatshaftung gegenüber Ausländern ist ferner wenig systematisch. Sie gilt nur für Amtshaftungsansprüche. Die richterrechtlichen Staatshaftungsinstitute - enteignungsgleicher, aufopferungsgleicher und enteignender Eingriff sowie Folgenbeseitigungsanspruch - sind hingegen nicht davon betroffen.

Auf dem vergleichbaren Gebiet der Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen hat der insoweit zuständige Bund die frühere Ungleichbehandlung der Ausländer beseitigt. Während in § 12 des Gesetzes betreffend die Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft von 14. Juli 1904 (RGBl. S. 321) eine Gegenseitigkeitsklausel enthalten war, ist dies im Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen vom 8. März 1971 (BGBl. I S. 157) nicht mehr der Fall.

Aus den dargelegten Gründen sah das - durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Oktober 1982 (NJW 1983 S. 25) für nichtig erklärte - Staatshaftungsgesetz (StHG) vom 26. Juni 1981 (BGBl. I S. 553) unter Aufhebung der Reichs- und Landesstaatshaftungsgesetzes die Gleichstellung der Ausländer mit den deutschen Staatsangehörigen vor. Allerdings sollte die Bundesregierung nach § 35 StHG befugt sein, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Ausländern Staatshaftungsansprüche nicht zustehen, wenn die Gegenseitigkeit nicht gewährleistet ist (sog. Vergeltungsrecht). Dies sollte wiederum nicht für solche Ausländer gelten, die hier ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben.

Auch die von der 54. Konferenz der Justizminister und -senatoren des Bundes und der Länder 1983 eingesetzte Gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder zur Neuregelung des Staatshaftungsrechts hat sich 1984 in ihrem Zwischenbericht mehrheitlich für eine grundsätzliche Gleichbehandlung der Ausländer ausgesprochen.

III.

Obwohl die Arbeit der Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder zur Neuregelung des Staatshaftungsrechts bereits weit fortgeschritten ist, sollte mit der Aufhebung der in Nordrhein-Westfalen geltenden Beschränkungen der Staatshaftung gegenüber Ausländern nicht bis zu der angestrebten bundesein-

heitlichen Neuregelung des Staatshaftungsrechts abgewartet werden. Mit der Verwirklichung der Reform des Staatshaftungsrechts kann frühestens im Verlauf der kommenden Legislaturperiode des Bundestags gerechnet werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich wird, um die verfassungsrechtliche Grundlage für ein neues Bundesstaatshaftungsgesetz zu schaffen. Bis zum Abschluß der Reform des Staatshaftungsrechts werden daher noch einige Jahre vergehen. Dies läßt es angezeigt erscheinen, zum Zwecke der alsbaldigen staatshaftungsrechtlichen Gleichstellung der Ausländer in Nordrhein-Westfalen § 7 des preußischen und § 4 des lippischen Staatshaftungsgesetzes bereits jetzt aufzuheben.

IV.

Als eine Alternative zu der Aufhebung der vorgenannten Bestimmungen kommt eine Vergeltungsrechtslösung nach dem Muster des § 35 StGH 1981 in Betracht. Eine solche Lösung hätte den Vorteil, daß damit Druck auf andere Staaten ausgeübt werden könnte, ihrerseits die Gegenseitigkeit zu verbürgen. Gegen die Einführung des Vergeltungsrechts in Nordrhein-Westfalen spricht jedoch entscheidend folgender Gesichtspunkt: Durch eine auf Nordrhein-Westfalen beschränkte Vergeltungsrechtslösung würde den bisher in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden vier unterschiedlichen Regelungen noch eine fünfte hinzugefügt und damit die Rechtszersplitterung auf dem Gebiet der Staatshaftung noch weiter vergrößert. Zum anderen erscheint es sehr fraglich, ob sich ein anderer Staat durch ein auf das Land Nordrhein-Westfalen beschränktes Vergeltungsrecht zur Verbürgung der Gegenseitigkeit im Verhältnis zu den deutschen Staatsangehörigen veranlaßt sehen würde.

V.

Durch die Aufhebung der Bestimmungen, die die Staatshaftung gegenüber Ausländern einschränken, entstehen nicht quantifizierbare Mehrkosten. Diese fallen jedoch nicht erheblich ins Gewicht. Zum einen sind die in Betracht kommenden Fälle nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht sehr zahlreich. Zum anderen ändert sich an der Haftung im Innenverhältnis zwischen Staat und Amtsträger gegenüber dem geltendem Recht nichts. Bereits nach geltendem Recht ist der Staat aufgrund seiner Fürsorgepflicht gegenüber dem Beamten als verpflichtet anzusehen, diesen bei persönlicher Inanspruchnahme durch einen Ausländer insoweit freizustellen, als er weder vorsätzlich noch grob fahrlässig gehandelt hat. Andererseits kann der Staat den Beamten im Falle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit wie bisher gemäß § 84 des Landesbeamtengesetzes in Regreß nehmen. Mehrkosten gegenüber der geltenden Rechtslage können daher allenfalls dadurch entstehen, daß der Staat mangels Zahlungsfähigkeit des Beamten mit seiner Regreßforderung ausfällt.

B Einzelbegründung

Zu Artikel I

Die im Land Nordrhein-Westfalen bestehenden Beschränkungen der Haftung des Staates für Amtspflichtverletzungen seiner Amtsträger gegenüber Ausländern beruhen auf § 7 des preußischen Gesetzes über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. August 1909 (PrGS.NW. S. 113) und § 4 des lippischen Gesetzes vom 28. November 1922 über die Haftung des Staates und anderer öffentlich rechtlicher Körperschaften für die Beamten (L.V.-Bd. 27 S. 910). Danach haftet der Staat gegenüber Ausländern nur, wenn nach einer Bekanntmachung des Staatsministeriums (jetzt der Landesregierung) oder - soweit die ehemals lippischen Landesteile betroffen sind - des Reichskanzlers (jetzt des Bundesministers der Justiz) durch die Gesetzgebung des ausländischen Staates oder durch Staatsvertrag die Gegenseitigkeit verbürgt ist.

Der Entwurf sieht die Aufhebung dieser Bestimmungen vor. Die dort vorgesehenen Beschränkungen der Staatshaftung gegenüber Ausländern entsprechen nicht mehr den seit ihrer Entstehung veränderten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen. Sie sind zudem wegen des bereits nach geltendem Recht stattfindenden internen Haftungsausgleichs zwischen Staat und Amtsträger nicht sinnvoll. Wegen der Einzelheiten wird auf den allgemeinen Teil der Begründung Bezug genommen.

Nach Aufhebung der genannten Bestimmungen stehen im Land Nordrhein-Westfalen Ausländer staatshaftungsrechtlich deutschen Staatsangehörigen gleich.

Zu Artikel II

Durch Artikel II wird klargestellt, daß eine rückwirkende Aufhebung der Beschränkungen der Staatshaftung gegenüber Ausländern nicht beabsichtigt ist.

Zu Artikel III

Die Vorschrift regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung.