

FAZ 17.11.2011

Ohne Haftung

Seit nunmehr zehn Jahren reisen Delegationen deutscher Juristen aus Wissenschaft und Praxis nach China, um dort im Rahmen eines Rechtsstaatsdialogs für ein Gedankengut zu werben, das in Deutschland – so die allgemeine Ansicht – spätestens nach 1949 heimisch geworden ist. Die Mitarbeiter der Ministerien bereiten sich auf den Flügen in der Business-Class auf die Referate vor, die in der Economy-Class reisenden Wissenschaftler und Praktiker sollten diese Arbeit bereits zu Hause erledigt haben.

Der federführend vom Justizministerium veranstaltete Rechtsstaatsdialog wird in dem Bewusstsein geführt, dass zu Hause alles in Ordnung ist, jedenfalls institutionell. Dabei wird indes übersehen, dass im deutschen Rechtssystem an einer zentralen Stelle seit Jahrzehnten Handlungsbedarf besteht: im Staatshaftungsrecht. Anders als alle anderen europäischen Staaten „begnügt“ sich die deutsche Rechtsordnung in diesem rechtsstaatlich zentralen Bereich mit Regelungen, die entweder funktionell überholt sind (so im Falle der an das Amtswalterhandeln anknüpfenden Amtshaftungsregelung aus dem Jahr 1900) oder auf rechtsstaatlich bedenklichen richterrechtlichen Konstruktionen beruhen (so im Falle des enteignungs- und aufopferungsgleichen Eingriffs). Hinzu kommen schwer verständliche Rechtswegzuweisungen und uneinheitliche Regelungen zu Umfang und Beschränkungen der Haftung. Nur für einige Spezialbereiche wie das Polizeirecht gibt es moderne gesetzliche Regelungen, bei denen der Bürger erkennen kann, wann ihm ein Schadenersatzanspruch zusteht.

Ein dunkler Fleck auf der weißen Weste des Rechtsstaats: Deutschland fehlt ein modernes Staatshaftungsgesetz. Es begnügt sich mit bedenklichen Konstruktionen.

Von Winfried Kluth

Die Unübersichtlichkeit der Rechtslage wird immer wieder deutlich, wenn in den mündlichen Prüfungen zum ersten Juristischen Staatsexamen es vielen Prüflingen nur mit Mühe gelingt, die wichtigsten Rechtsgrundlagen des Staatshaftungsrechts zu nennen und in ihren Anwendungsbereichen voneinander abzugrenzen. Kaum verständlich ist es zudem, dass inzwischen aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Verstöße von deutschen Parlamentsgesetzen gegen Unionsrecht und Grundfreiheiten einen Haftungsanspruch begründen können, während dies bei einem Verstoß gegen die Grundrechte des Grundgesetzes nicht möglich sein soll. Beides lässt sich nicht aus geschriebenen Rechtsätzen ableiten.

Den politischen Parteien ist das Problem bewusst. In praktisch allen Koalitionsvereinbarungen der letzten zwanzig Jahre wurde die Absicht bekundet, ein

bürgerfreundliches und transparente Staatshaftungsrecht zu verabschieden. Das bedeutet konkret: ein den europaweit gültigen Maßstäben entsprechendes umfassendes Gesetz, das im Kern eine verschuldensunabhängige Staatshaftung vorsieht und klare Regelungen zu den Voraussetzungen und zum Umfang der Haftung enthält. Diese inhaltliche Ausrichtung eines neuen und umfassenden Staatshaftungsgesetzes hat die (damalige rot-grüne) Bundesregierung im Jahr 2004 in einer Antwort auf eine kleine Anfrage der ein Staatshaftungsgesetz fordernden FDP-Abgeordneten Daniel Bahr und Rainer Brüderle als Reformziel genannt.

Der Zustand ist umso erstaunlicher, weil der Bundesgesetzgeber im Jahr 1982 ein diesen Ansprüchen genügendes Gesetz bereits einmal erlassen hatte. Es wurde vom Bundesverfassungsgericht jedoch kassiert, weil es an einer ausreichend weit gefassten Gesetzgebungskompetenz des Bundes fehlte. Diese wurde 1994 eingeführt und liegt wartend seither auf ihre Anwendung. Es ist zufällig das gleiche Jahr, in dem China ein den heutigen Transparenzanforderungen entsprechendes Staatshaftungsgesetz erlassen hat, das zuletzt 2010 modernisiert wurde. Zwar kann man auch an diesem Gesetz inhaltlich an der einen oder anderen Stelle Kritik üben. Bürgerfreundlicher ist es unter dem Gesichtspunkt eines bürgerverständlichen Rechts aber auf jeden Fall.

Die Gründe für die Untätigkeit des Bundesgesetzgebers sind ebenso banal wie skandalös: Man befürchtet durch eine transparentere und konsequentere

Gesetzgebung höhere finanzielle Belastungen der öffentlichen Haushalte und versteckt sich dabei teilweise hinter den angeblichen Interessen der kommunalen Haushalte, die ohnehin schon überlastet sind. Dass eine solche Argumentation nicht einmal die Würde eines Feigenblattes hat, liegt auf der Hand. Denn warum sollen Private bei Rechtsverstößen umfassend haften, wenn sich der dem Gesetz besonders verpflichtete Staat mit solchen fadenscheinigen Argumentationen aus der Affäre ziehen kann? Überdies verlieren deutsche Rechtspolitiker, die allenthalben ihren Einsatz für Bürgerrechte betonen, ihre Glaubwürdigkeit, wenn sie sich nicht auch dort mit gleicher Konsequenz engagieren, wo der Staat erwiesenermaßen Rechte seiner Bürger verletzt und diesen einen Schaden zugefügt hat.

Das Grundgesetz verpflichtet in der Zusammenschau seiner Artikel 20 Absatz 3 und 34 zum Erlass eines transparenten und umfassenden Staatshaftungsgesetzes. Es geht dabei um nicht weniger als die letzte Konsequenz des Schutzes der Grundrechte in allen Fällen, in denen Rechtsverletzungen durch gerichtlichen Rechtsschutz oder Folgenbeseitigung nicht mehr verhindert oder rückgängig gemacht werden können. Deshalb ist auch jedes Bekenntnis zu Grundrechten letztlich inkonsequent, wenn es sich um die staatshaftungsrechtliche Konsequenz drückt.

Der Einwand gegenüber einer solchen Kritik am derzeitigen Rechtszustand lautet, dass wir „im Ergebnis“ doch über ausreichende Haftungsinstitute verfügen und

der Bürger insoweit ausreichend geschützt ist. Das stimmt aber nur im Groben. Denn abgesehen von der fehlenden Transparenz des geltenden Staatshaftungsrechts ist es nicht nachvollziehbar, warum etwa die Haftungsprivilegien des § 839 BGB, die seinerzeit durch die Inanspruchnahme des Privatvermögens der Beamten gut begründet werden konnten, nach der Überleitung der Haftung auf den Staat (seit 1919 durch Art. 131 der Weimarer Reichsverfassung) weiter bestehen sollen. Das Gleiche gilt für den immer wieder problematisierten Rekurs auf Gewohnheits- und Richterrecht für den entzweigungsgleichen und aufopferungsgleichen Eingriff.

Gerade in einer Zeit, in der die Gesetzgebung der Privatwirtschaft immer umfangreichere Haftungsrisiken aufbürdet, sollte der Staat für den aus seinen eigenen Rechtsverletzungen hervorgehenden Schaden seiner Bürger ohne beschränkende Verweise auf Verschulden und anderweitige Ersatzmöglichkeiten einstehen. Es ist an der Zeit, ein modernes Staatshaftungsgesetz zu erlassen, nicht zuletzt, damit auch der Rechtsstaatsdialog in China mit gutem Gewissen fortgeführt werden kann. Vielleicht können ja die anstehenden Rückflüge von China nach Deutschland genutzt werden, um in diesem Bereich einmal von rechtsstaatlichen Standards der Chinesen zu lernen.

Professor Dr. **Winfried Kluth** lehrt Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und ist Richter am Landesverfassungsgericht von Sachsen-Anhalt.