

## 514 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates (V. G. P.).

# Bericht und Antrag des Ausschusses für Verwaltungsreform

### über den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, womit die Vorschriften des Bundesverfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden.

Zu den wirksamsten Garantien des Rechtsstaatsprinzips gehört die Haftung der öffentlichen Organe für den bei der Ausübung ihrer Tätigkeit rechtswidrig verursachten Schaden.

Der Gedanke einer Ersatzpflicht für Schäden aus Übergriffen öffentlicher Organe war dem öffentlichen Rechtsleben seit jeher nicht fremd. Denn der Geschädigte konnte entweder von der Person, die als Organ gehandelt hat, oder vom Staat (der Gemeinde oder Grundherrschaft) Ersatz für Schaden begehren. Erst das Hofdekret vom 14. März 1806, JGS. Nr. 758, erklärte es für unzulässig, Staatsbeamte ihrer Amtshandlungen wegen bei den Zivilgerichten zu belangen. Seither vertritt die Rechtsprechung einheitlich die Auffassung, daß auch die Gebietskörperschaft, als deren Organ der Beamte gehandelt hat, nicht auf Ersatz des Schadens belangt werden kann.

Demgegenüber verfügte das Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. Nr. 144, über die richterliche Gewalt im Artikel 9, daß der Staat oder dessen richterliche Beamte wegen der von letzteren in Ausübung ihrer amtlichen Wirksamkeit verursachten Rechtsverletzungen geklagt werden können. Das gleichzeitig erlassene Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungsvollzugsgewalt, R. G. Bl. Nr. 145/1867, versprach gleichfalls in Artikel 12 die Normierung der zivilrechtlichen Haftung der Verwaltungsorgane für die durch pflichtwidrige Verfügungen verursachten Rechtsverletzungen. In Ausführung des erstgenannten Staatsgrundgesetzes erging dann auch das heute noch geltende Gesetz vom 12. Juli 1872, R. G. Bl. Nr. 112, womit das Klagerecht der Parteien wegen der von richterlichen Beamten in Ausübung ihrer amtlichen Wirksamkeit zugefügten Rechtsverletzungen geregelt wird.

In der Folge hat der Gesetzgeber wiederholt den Versuch unternommen, auch die versprochene zivilrechtliche Haftung der Verwaltungsorgane zu verwirklichen, ohne daß es aber zu einem Gesetzesbeschluss gekommen wäre. Der in dem Staatsgrundgesetz ausgesprochene Grundsatz der Haftung des Staates für üble Verwaltung seiner Organe blieb somit weiterhin nur ein Programm.

Der Verfassungsgesetzgeber von 1920, beziehungsweise 1925 hat den in den beiden erwähnten Staatsgrundgesetzen enthaltenen Grundsatz in Artikel 23 der Verfassungsurkunde in folgender Weise übernommen:

- a) Die Organe sind für jeden während Ausübung ihrer Tätigkeit durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Rechtsverletzung wem immer zugefügten Schaden haftbar. Die Regelung dieser Haftung für Rechtsverletzungen blieb besonderen Bundesgesetzen vorbehalten. Der Grundsatz der Verfassung ist deshalb insolange nur ein Programm, als derartige Gesetze zur Ausführung nicht erlassen sind.
- b) Die Gebietskörperschaft hat für Rechtsverletzungen der als ihre Organe handelnden Personen zu haften.

Nach dem Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 wurde wiederholt der Versuch unternommen, diesen Grundsatz in die Tat umzusetzen. Der Entwurf für ein umfassendes Syndikatsgesetz war anlässlich der Einbringung der Regierungsvorlage einer Bundes-Verfassungsnovelle im Jahre 1929 so weit vorgeschritten, daß die Regierungsvorlage der Verfassungsnovelle von 1929 die Anpassung des Artikels 23 der Verfassung an diesen Entwurf eines Ausführungsgesetzes vorgeschlagen hatte. Durch den Gesetzesbeschluss des Nationalrates über diese Regierungsvorlage wurde jedoch die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 23 weitgehend verändert. Wie dem Bericht des Verfassungsausschusses über die Vorlage der Bundesregierung einer Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle (382 der

2

Beilagen III. G. P.) entnommen werden kann, wählten die damaligen Reformatoren der Bundesverfassung offenbar im Hinblick auf die Tragweite der Syndikatshaftung eine Fassung, die den Umfang dieser Haftung einschränken sollte. Nach der derzeit geltenden Fassung des Artikels 23 haften die Gebietskörperschaften demnach nur für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen einem Dritten dadurch verursachen, daß sie die Rechte, die dem Dritten der Gebietskörperschaft gegenüber zustehen, in rechtswidriger Besorgung ihrer Aufgaben verletzen. Diese Fassung beruht auf der Theorie der sogenannten subjektiven öffentlichen Rechte. Abgesehen davon, daß der Begriff der subjektiven öffentlichen Rechte schon in der Lehre stark umstritten ist, wodurch auch seine Auslegung in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen wird, gibt es nur wenige Rechte, die dem Dritten der Gebietskörperschaft gegenüber zustehen. Auf dem Gebiete der Verwaltung hat die Partei zum Beispiel kein Recht darauf, daß die Behörde in einer bestimmten Richtung tätig wird, im Bereiche der Gerichtsbarkeit aber entscheidet der Richter vorwiegend über Rechte, die den streitenden Parteien gegeneinander, nicht aber gegen den Staat zustehen. Nach der Verfassungsnovelle 1929 ist ferner der Kreis der haftenden Rechtsträger auf die Gebietskörperschaften beschränkt. Diese neue Fassung des Artikels 23 erschütterte den Entwurf eines Syndikatsgesetzes in seinen Grundlagen. Zur Ausarbeitung eines neuen Entwurfes ist es nicht mehr gekommen.

Der Ausschuß für Verwaltungsreform stellt sich vom Beginn seiner Tätigkeit auf den Standpunkt, die Schadenshaftung der öffentlichen Hand müsse endlich verwirklicht werden; sie stelle in hohem Maße die Rechtsstaatlichkeit sicher und bilde eine Voraussetzung für die Reform der Verwaltung. Der Ausschuß für Verwaltungsreform ist in seinen Beratungen über den von den Abgeordneten Speiser und Genossen eingebrachten Initiativantrag eines Beamtenhaftungsgesetzes zu der Erkenntnis gelangt, daß eine wirksame Durchführung des verfassungsgesetzlich verankerten programmatischen Haftungsgrundsatzes nur dann erreicht werden kann, wenn Artikel 23 des Bundes-Verfassungsgesetzes in einer Reihe von Punkten abgeändert und ergänzt wird.

Der Ausschuß für Verwaltungsreform schlägt deshalb dem Hohen Hause im Zusammenhang mit dem von ihm gleichzeitig vorgelegten Antrag auf Erlassung eines Bundesgesetzes, womit die Haftung des Bundes, der Länder, der Bezirke, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes für den in Vollziehung der Gesetze zugefügten Schaden geregelt wird (Amtshaftungsgesetz), ein

Bundesverfassungsgesetz vor, mit dem die Vorschriften des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden. Der Ausschuß hat sich bei den Vorlagen auf die Äußerungen der Bundesministerien, der Landesregierungen, der Kammern und eines von der Gewerkschaft der öffentlichen Angestellten nominierten Sachverständigen sowie auf die Gutachten der drei obersten Gerichte (des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des Obersten Gerichtshofes) stützen können und bei seinen Beratungen über diesen Antrag sich der wertvollen Mitarbeit des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Justiz bedient.

Das Ergebnis seiner Beratungen bildet der Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, womit die Vorschriften des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden.

Zu der Neufassung des Artikels 23 des Bundes-Verfassungsgesetzes ist im einzelnen folgendes zu bemerken:

Die vorgeschlagene Fassung des ersten Absatzes des Artikels 23 erweitert den Kreis der haftungspflichtigen Selbstverwaltungskörper. Während früher nur die Gebietskörperschaften, nämlich der Bund, die Länder, die Bezirke und Gemeinden als Träger der Haftung genannt waren, sollen nunmehr auch die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes haften. Im modernen Staate besorgen nämlich auch diese Rechtsträger — insbesondere die Kammern und Sozialversicherungsinstitute — Verwaltungsaufgaben, die für die breite Masse der Bevölkerung von größter Bedeutung sind. Die Kammern selbst haben sich überwiegend für eine Ausdehnung der Haftung auf ihren Verwaltungsbereich ausgesprochen.

Weiters sollen die Rechtsträger für Schaden haften, den ihre Organe wem immer schuldhaft zugefügt haben, also nicht nur dann, wenn sie ein subjektives öffentliches Recht der Partei verletzt haben, und zwar ohne Rücksicht auf den Grad des Verschuldens. Sie sollen demnach nicht nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit, wie die geltende Fassung des Artikels 23 vorsieht, sondern auch bei leichtem Verschulden haften. Die Organe der Rechtsträger sollen dagegen — wie bisher — nur dann zum Rückersatz verpflichtet sein, wenn ihnen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fallen. Die vorgeschlagene Regelung ist gemäß § 12, Abs. (2), des Gesetzes vom 22. November 1918, St. G. Bl. Nr. 38, im Bereiche der richterlichen Syndikatshaftung bereits geltendes Recht.

Durch die Einfügung der Worte „in Vollziehung der Gesetze“ wird im Sinne der bisherigen Auffassung klargestellt, daß sich die Amtshaftung für die üble Verwaltung nur auf

Handlungen und Unterlassungen bezieht, die in Ausübung der Gerichtsbarkeit und der Verwaltung (der sogenannten Hoheitsverwaltung) unterlaufen.

Eine Abänderung weist die Neufassung auch in der Hinsicht auf, daß die bisher in Artikel 23 enthaltene Vorschrift, derzufolge die Gebietskörperschaften als Träger von Privatrechten nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechtes haften, entfallen ist. Eine solche Verfassungsbestimmung kann entbehrt werden, weil die allgemeinen Bestimmungen des bürgerlichen Rechtes auch für die Gebietskörperschaften sowie Körperschaften und Anstalten öffentlichen Rechtes gelten, wenn sie als Privatrechtssubjekte

handeln. Einer besonderen diesbezüglichen gesetzlichen Anordnung bedarf es nicht.

Der Ausschuß befaßte sich in seiner Sitzung am 11. Dezember 1947 mit dem genannten Entwurf und nahm diesen an.

Der Ausschuß für Verwaltungsreform stellt den Antrag, der Nationalrat wolle dem angeschlossenen Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, womit die Vorschriften des Bundesverfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden, die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 15. Dezember 1947.

Ludwig,  
Berichterstatler.

Eibegger,  
Obmannstellvertreter.

**Bundesverfassungsgesetz vom  
, womit die Vorschriften des  
Bundes-Verfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden.**

Der Nationalrat hat beschlossen:

**Artikel I.**

Artikel 23 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 hat zu lauten:

„Artikel 23. (1) Der Bund, die Länder, die Bezirke, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes haften für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben.

(2) Personen, die als Organe eines im Absatz 1 bezeichneten Rechtsträgers handeln, sind ihm, so-

weit ihnen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt, für den Schaden haftbar, für den der Rechtsträger dem Geschädigten Ersatz geleistet hat.

(3) Personen, die als Organe eines im Absatz 1 bezeichneten Rechtsträgers handeln, haften für den Schaden, den sie in Vollziehung der Gesetze dem Rechtsträger durch ein rechtswidriges Verhalten unmittelbar zugefügt haben.

(4) Die näheren Bestimmungen zu den Absätzen 1 bis 3 werden durch Bundesgesetz getroffen.

(5) Ein Bundesgesetz kann auch bestimmen, inwieweit auf dem Gebiete des Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesens von den in den Absätzen 1 bis 3 festgelegten Grundsätzen abweichende Sonderbestimmungen gelten.“

**Artikel II.**

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.