

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

# Bericht

## des Ausschusses für Verwaltungsreform

**über die Regierungsvorlage (550 der Beilagen): Einspruch des Bundesrates gegen den Gesetzesbeschluß des Nationalrates vom 14. Jänner 1948, betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, womit die Vorschriften des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden.**

Das Bundeskanzleramt hat am 5. März 1948 unter Z. 63.715-2b/1948 an das Präsidium des Nationalrates eine Note gerichtet, in der mitgeteilt wurde, daß der Bundesrat in seiner Sitzung vom 4. März 1948 gegen den Gesetzesbeschluß des Nationalrates vom 14. Jänner 1948, betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, womit die Vorschriften des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden, Einspruch erhoben hat. Die Note des Bundeskanzleramtes, die auch die vom Bundesrat beschlossene Begründung seines Einspruches enthält, liegt unter Nr. 550 der Beilagen gedruckt vor.

Das Präsidium des Nationalrates hat diesen Einspruch des Bundesrates dem Ausschuss für Verwaltungsreform zugewiesen, der sich in seiner Sitzung vom 14. April 1948 mit der Stellungnahme des Bundesrates eingehend beschäftigte und einstimmig den Beschluß faßte, dem Einsprüche nicht beitreten zu können. Der Einspruch des Bundesrates stützt sich auf die unterschiedliche Behandlung des Haftungsumfanges, auf die angeblich ungenaue und unvollständige Begriffsbestimmung „sonstige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes“ und enthält eine Anregung, die Worte „in Vollziehung der Gesetze“ durch die Worte „in Ausübung seiner amtlichen Wirksamkeit“ zu ersetzen.

Vor Eingehen auf die Gründe des Einspruches des Bundesrates soll kurz die formalrechtliche Seite untersucht werden. Nach Artikel 42 des Bundes-Verfassungsgesetzes muß ein Einspruch durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem

Nationalrat innerhalb von acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat mitgeteilt werden. Der Einspruch muß, um verfassungsrechtlich wirksam zu sein, schriftlich formuliert und mit Gründen versehen werden und spätestens am letzten Tage der achtwöchigen Einspruchsfrist beim Nationalrat einlangen. Die Erhebung des Einspruches verhindert das sofortige Wirksamwerden des Gesetzesbeschlusses. Der Nationalrat muß, wenn er nicht etwa die Vorlage überhaupt fallen lassen will, den Einspruch des Bundesrates in Verhandlung ziehen und einen neuen Beschluß fassen. Wenn der Nationalrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder den Gesetzesbeschluß in der ursprünglichen Fassung wiederholt, so ist dieser zu bekräftigen und kundzumachen. Ein solcher „Beharrungsbeschluß“ liegt jedoch nur vor, wenn der ursprüngliche Gesetzesbeschluß ohne jede Änderung wiederholt wird. Nimmt der Nationalrat anlässlich der neuerlichen Beschlußfassung am Gesetzestext Änderungen vor, so ist dieser neu gefaßte Gesetzesbeschluß ohne Rücksicht darauf, ob die Änderungen dem Einspruch des Bundesrates Rechnung tragen oder nicht, durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem Bundesrat mitzuteilen, dem gegen diesen Gesetzesbeschluß, der also ein neues Gesetz darstellt, wieder binnen acht Wochen das Recht des Einspruches zusteht.

Da die verfassungsrechtlichen Termine und Bestimmungen in dem vorliegenden Fall eingehalten sind, besteht formalrechtlich der Einspruch zu Recht. Es wäre nur zu der schriftlichen Darlegung des Einspruches des Bundesrates zu bemerken, daß das vom Nationalrat beschlossene Bundesverfassungsgesetz keinen § 1, sondern nur einen Artikel I enthält. Aus der weiteren Begründung des Einspruches geht aber hervor, daß es sich hier nur um ein formales Versehen handelt.

Was nun die zwei materiell-rechtlichen Einspruchspunkte sowie die Anregung des Bundesrates betrifft, so sind bei der Beschlußfassung

2

des Ausschusses für Verwaltungsreform folgende Argumente einstimmig zur Kenntnis genommen worden.

Was den ersten Punkt des Einspruches, die unterschiedliche Behandlung des Haftungsumfanges, betrifft, so muß zunächst auf das Syndikatsgesetz vom 12. Juli 1872, ferner auf § 12, Abs. (2), des Grundgesetzes über die richterliche Gewalt vom 22. November 1918 verwiesen werden, nach dem der Bund für jedes Verschulden, der richterliche Beamte aber nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit haftet. Man kann der heute schon reichen Literatur über die Amtshaftung zu dieser Frage folgende Argumentation entnehmen, die auch der materiell-rechtlichen Sachlage und den Entschlüssen des Nationalrates entspricht. Wenn der Rechtsträger volle Haftung trägt, das Organ aber nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit haftet, so liegt darin eine Einschränkung zugunsten der Organe, die aber im Interesse einer schlagkräftigen Verwaltung geboten und gerechtfertigt ist. Wollte man die Haftung der Organe auch auf leichte Fahrlässigkeit ausdehnen, bestünde die Gefahr, daß die Verwaltungsarbeit der Organe unter dem Drucke der drohenden Haftung erschwert und verlangsamt würde. Andererseits wäre es bestimmt kein Fortschritt in der Rechtsentwicklung, wollte man die Haftung der Rechtsträger einschränken; das hieße den Anspruch des Geschädigten gefährden. Die heutige privilegierte Stellung der Rechtsträger in ihrer Beziehung zum Staatsbürger wird und muß Beschränkungen unterworfen werden, die Fassung des Nationalrates ist aber auch aus dem Grunde notwendig, da bei Gleichsetzung der Haftung von Rechtsträger und Organ sich eine neuerliche Gefährdung der Geschädigten ergäbe, da die interne Ersatzpflicht infolge der kargen materiellen Lage der Organe vielfach nur Papierverpflichtung bleiben wird. Schließlich bleibt dem Rechtsträger und dem Organ noch die Möglichkeit der Haftpflichtversicherung und es liegen hier schon eine Reihe von versicherungstechnischen Berechnungen vor, die eine — übrigens unwahrscheinliche — budgetäre Gefährdung beinahe ausschließen.

Gegenüber dem zweiten Punkte des Einspruches, die Definition des Begriffes „sonstige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes“ sei ungenau und unvollständig, seien folgende Feststellungen gemacht. Der Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform zum Amtshaftungsgesetz (515 der Beilagen) erläuterte den Begriff der Körperschaften des öffentlichen Rechtes wie folgt: „Unter Körperschaften des öffentlichen Rechtes versteht man Personengemeinschaften, die in den einzelnen Verwaltungsvorschriften ausdrücklich als Körperschaften des öffentlichen Rechtes erklärt sind.“ Wenn die Rechtsprechung in Zukunft das Amtshaftungsgesetz auch auf Körperschaften

anwenden sollte, die nicht ausdrücklich als solche des öffentlichen Rechtes erklärt sind, aber von der Verwaltungswissenschaft als solche anerkannt werden, dann wird der Wortlaut des Gesetzes dem nicht entgegenstehen. Im Gegenteil, eine solche Auslegung wird der Absicht des Gesetzgebers durchaus entsprechen. Jedenfalls hält sich das Gesetz im Rahmen einer gebräuchlichen Terminologie.

Die Haftung der Körperschaften tritt aber immer erst dann ein, wenn sie „in Vollziehung der Gesetze“ handeln. Der Anregung des Bundesrates auf Austausch der Worte „in Vollziehung der Gesetze“ durch die Worte „in Ausübung seiner amtlichen Wirksamkeit“ seien die erklärenden Bemerkungen des Berichtes im Nationalrat gegenübergestellt. Der Berichtsersteller führte damals aus: „Durch die Einfügung der Worte ‚in Vollziehung der Gesetze‘ wird im Sinne der bisherigen Auffassung klar gestellt, daß sich die Amtshaftung für die übliche 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 im Artikel 23 enthaltene Vorschrift, der zufolge 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.“ Der Anregung des Bundesrates, „in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit“ zu sagen, kann aber nicht gefolgt werden, weil das Organ keinen amtlichen Auftrag hat, Staatsunrecht zu begehen. Der Gesetzgeber hat aber die Aufgabe, die Haftung der Körperschaften auszuschließen, wenn das Organ einerseits im Bereiche der Gesetzgebung oder andererseits im Bereiche der Privatrechtssphäre handelt. Nun ist Vollziehung der Gesetze entweder Gerichtsbarkeit, das heißt Vollziehung durch die mit den verfassungsgesetzlichen Garantien der Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit ausgestatteten Organe, oder Verwaltung, das heißt Vollziehung der Gesetze durch jedes andere nicht richterliche Organ. Man wird daher die Fassung „in Vollziehung der Gesetze“ durchaus vertreten können, da die amtliche Tätigkeit der Organe der Vollziehung in der Vollziehung der Gesetze besteht. Die Vollziehung eines Gesetzes contra und praeter legem ist aber auch noch Vollziehung, denn sonst wäre jeder rechtswidrige Verwaltungsakt an sich himffällig und absolut nichtig. Das vom Organ gesetzte Staatsunrecht ist aber nicht vom Staate gewollt und gehört daher nicht zur gewollten amtlichen Tätigkeit des Organs.

Nationalrat und Bundesrat sind über die Notwendigkeit dieses Bundesverfassungsgesetzes einheitlicher Auffassung. Der Ausschuss für Verwaltungsreform ist auch nicht der Meinung, daß die Differenzierung der Auffassung, wie sie in dem Einspruch des Bundesrates zutage tritt, von solcher Bedeutung ist, daß sie eine endgültige Beschlussfassung des Nationalrates noch einmal hemmen sollte. Gewiß, es mag über die eine oder andere Fassung des vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes verschiedene Auffassung möglich sein. Der Ausschuss für Verwaltungsreform hat seine Arbeiten auf alle gerade für dieses Thema kompetenten Stellen, wie Verfassungsgerichtshof, Oberster Gerichtshof, Verwaltungsgerichtshof, das Votum der Landesregierungen, aller hiefür in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen Faktoren, auf die Mitarbeit der Gewerkschaft der öffentlich Angestellten gestützt sowie auf die zu diesem Thema emporspringende fachliche Literatur Rücksicht genommen, so daß dem Hohen Hause mit ruhigem Gewissen der Antrag unterbreitet werden kann, der Nationalrat möge im Sinne des Artikels 42, Abs. (4), des Bundes-Verfassungsgesetzes seinen Beschluß vom 14. Jänner 1948 wiederholen.

Ludwig,  
Berichterstatter.

Wird dieser Antrag von dem Hohen Hause angenommen, so ist damit eine gesetzliche Materie zur Verabschiedung gebracht, die mehr als hundert Jahre Gesetzgebung und Wissenschaft immer wieder beschäftigt hat, und man kann ohne Übertreibung sagen, daß damit für den einzelnen Staatsbürger ein Rechtsschutz geschaffen wird, den er bisher bedauerlicherweise entbehren mußte.

Der Antrag des Ausschusses für Verwaltungsreform lautet:

Der Nationalrat wolle beschließen:

„Der ursprüngliche Beschluß des Nationalrates vom 14. Jänner 1948, mit welchem dem Entwurf eines Bundes-Verfassungsgesetzes, womit die Vorschriften des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Schadenshaftung der Gebietskörperschaften abgeändert werden (514 der Beilagen), die verfassungsmäßige Zustimmung erteilt wurde, wird gemäß Artikel 42, Abs. (4), des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 wiederholt.“

Wien, am 30. April 1948.

Eibegger,  
Obmannstellvertreter.