

1014 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XV. GP

Regierungsvorlage

**Bundesgesetz vom xx. xxxxxx xxxx, mit
dem das Amtshaftungsgesetz geändert wird**

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Das Amtshaftungsgesetz, BGBl. Nr. 20/1949, in der Fassung der Bundesgesetze BGBl. Nr. 60/1952, BGBl. Nr. 218/1956 und BGBl. Nr. 38/1959 wird wie folgt geändert:

Der § 7 hat zu lauten:

„§ 7. Wenn österreichische Staatsangehörige in einem fremden Staat Ersatzansprüche im Sinne dieses Bundesgesetzes überhaupt nicht oder nicht unter den gleichen Bedingungen geltend machen können wie Angehörige des betreffenden Staates, und wenn ihren Interessen auch nicht in anderer Weise durch den betreffenden Staat Rechnung

getragen wird, kann die Bundesregierung durch Verordnung festlegen, daß den Angehörigen des betreffenden Staates Ansprüche auf Grund dieses Bundesgesetzes nicht zustehen.“

Artikel II

§ 7 des Amtshaftungsgesetzes in der Fassung dieses Bundesgesetzes findet auf Schäden, die vor dessen Inkrafttreten entstanden sind, keine Anwendung.

Artikel III

(1) Dieses Bundesgesetz tritt mit 1. Juli 1982 in Kraft.

(2) Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

VORBLATT**Problem:**

Der derzeitig in Geltung stehende § 7 des Amtshaftungsgesetzes wird in der ständigen Gerichts- und Verwaltungspraxis dahin gehend ausgelegt, daß Ausländern Amtshaftungsansprüche nur unter der Voraussetzung der materiellen Gegenseitigkeit zustehen. Diese Auslegung hat in der Praxis einerseits zu unbefriedigenden, dem Ansehen Österreichs im Ausland abträglichen Ergebnissen und andererseits zu schwerwiegenden Problemen in verwaltungsökonomischer Hinsicht geführt.

Ziel:

Die erwähnten negativen Auswirkungen sollen durch die vorgeschlagene Neufassung des § 7 des Amtshaftungsgesetzes in Hinkunft ausgeschlossen werden.

Lösung:

Der Grundsatz der materiellen Gegenseitigkeit soll durch jenen der formellen Gegenseitigkeit ersetzt werden. Dieser soll jedoch im Interesse eines möglichst wirksamen Schutzes der Interessen österreichischer Staatsbürger im Ausland nicht uneingeschränkt, sondern in abgeschwächter und modifizierter Form gelten.

Alternativen:

Keine.

Kosten:

Im Hinblick auf die geringe Anzahl jener Fälle, in denen Ersatzansprüche wegen Fehlens der materiellen Gegenseitigkeit nicht anerkannt und auch keine „Ex-gratia“-Leistungen geleistet wurden, ist mit keinem wesentlichen zusätzlichen Kostenaufwand zu rechnen. Einem allenfalls vermehrten Kostenaufwand stünde jedoch die jedenfalls gegebene administrative Kostensparnis gegenüber.

Erläuterungen

Gemäß § 7 des Amtshaftungsgesetzes (AHG) steht Ausländern ein Ersatzanspruch auf Grund dieses Bundesgesetzes nur insoweit zu, als die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Sofern diese nicht in kundgemachten Staatsverträgen festgelegt oder sofern nicht im BGBL. kundgemacht ist, daß die Gegenseitigkeit nach den innerstaatlichen Vorschriften des fremden Staates verbürgt ist, hat das Gericht eine — bindende — Erklärung des Bundeskanzleramtes einzuholen.

Ausgehend vom Bericht des Ausschusses für Verwaltungsreform vom 30. April 1948, 595 BlgNR V. GP, wird § 7 AHG in der ständigen Gerichts- und Verwaltungspraxis dahin gehend ausgelegt, daß er — abweichend von dem in § 33 ABGB verankerten Prinzip der formellen Gegenseitigkeit — das Erfordernis der **materiellen Gegenseitigkeit** aufstelle. Materielle Gegenseitigkeit bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, daß einem Ausländer ein Ersatzanspruch nur dann zusteht, wenn in seinem Heimatstaat einem österreichischen Staatsbürger der gleiche Anspruch eingeräumt ist, der dem Ausländer auf Grund des AHG im Inland zustehen würde (vgl. dazu Löebenstein-Kanak, Kommentar zum Amtshaftungsgesetz, 1951/57, Seite 99).

Diese Auslegung des § 7 AHG hat in der Praxis in zweifacher Hinsicht zu unbefriedigenden Ergebnissen und schwerwiegenden Problemen geführt:

1. Die aus § 7 AHG abgeleitete Forderung materieller Gegenseitigkeit bedeutet praktisch die Forderung der Identität der ausländischen mit der inländischen Rechtslage auf dem Gebiet der Amtshaftung. Dabei wird das Erfordernis der materiellen Gegenseitigkeit in der Praxis besonders streng ausgelegt. Es genügt nämlich nicht allein die Identität der Rechtslage in materieller Hinsicht (Schadenszufügung durch ein Organ in Vollziehung der Gesetze, Rechtswidrigkeit, Verschulden), sondern sie wird auch in formeller Hinsicht, für das Amtshaftungsverfahren, gefordert (Zuständigkeit der Gerichte, Instanzenzug, Identität der Verjährungsregelung usw.).

Diese Praxis hat zu unbilligen, unbefriedigenden und dem Ansehen Österreichs im Ausland abträglichen Ergebnissen geführt — insbesondere dann,

wenn im konkreten Fall das Verschulden österreichischer Organe unbestritten war und Ersatzansprüche lediglich mangels materieller Gegenseitigkeit im Verhältnis zum Heimatstaat des verletzten Ausländer nicht anerkannt werden konnten. In einigen Fällen — etwa der BRD und der Schweiz gegenüber — sah man sich durch besonders schwerwiegende Anlaßfälle zum Abschluß eigener Amtshaftungsverträge veranlaßt. Diese Staatsverträge, die auf Gesetzesstufe stehen und als „leges posteriores“ dem § 7 AHG im Verhältnis zu den betreffenden Staaten derogenieren, ersetzen durchwegs das Erfordernis der materiellen Gegenseitigkeit durch das der formellen Gegenseitigkeit. Demnach genügt für die Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen in Österreich, daß österreichische Staatsbürger im betreffenden Ausland auf dem Gebiet der Amtshaftung den Angehörigen dieses Staates gleichgestellt sind.

Übrigens hat Österreich in einigen Fällen trotz Fehlens der materiellen Gegenseitigkeit aus außenpolitischen Erwägungen Entschädigungszahlungen in Form von „Ex-gratia“-Leistungen erbracht.

2. Ist die Gegenseitigkeit nicht durch Staatsvertrag verbürgt, so muß das Bundeskanzleramt — da es keinen einzigen Fall einer Kundmachung der Gegenseitigkeit im BGBL. gemäß § 7 AHG zweiter Satz gibt — über das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten eine zeit- und arbeitsaufwendige Untersuchung der im Heimatstaat des betreffenden Ausländers auf dem Gebiet der Amtshaftung geltenden Rechtslage einleiten. In der Praxis werden derartige Untersuchungen nicht nur auf Grund gerichtlicher Anfragen gemäß § 7 AHG, sondern auch auf Grund der Anfrage eines Rechtsanwaltes zu einem konkreten Schadensfall eingeleitet, um aussichtslose Prozeßführungen und dadurch bedingte Kostenbelastungen vermeiden zu helfen.

Die Erfahrung zeigt, daß in den meisten Fällen ergänzende Anfragen und damit neuerliche mit erheblichem Aufwand verbundene Untersuchungen notwendig sind. Darüber hinaus muß die einschlägige Rechtslage in einem bestimmten Staat bei jeder neuen Anfrage neuerlich untersucht werden, da die Möglichkeit einer im Hinblick auf § 7 AHG relevanten Rechtsänderung — auch innerhalb sehr kur-

zer Zeit — nicht ausgeschlossen werden kann. Somit sprechen auch verwaltungsökonomische Überlegungen für eine Änderung der gegenwärtigen Rechtslage.

Schließlich ist mit der Erhebung der ausländischen Rechtslage auf dem Gebiet der Amtshaftung über die jeweils zuständigen ausländischen Behörden oder die Vertrauensanwälte österreichischer Vertretungsbehörden im Ausland ein nicht unbedeutlicher Unsicherheitsfaktor verbunden, weil die Auskünfte der genannten Stellen naturgemäß nicht die für eine echte Rechtsvergleichung erforderliche wissenschaftliche Gründlichkeit aufweisen können. Ein anderer Weg der Feststellung der ausländischen Rechtslage wird jedoch in der Praxis meist nicht in Betracht kommen.

Zu Artikel I:

Die vorgeschlagene Fassung des § 7 AHG geht davon aus, daß es auch nach den im Völkerrecht anerkannten Grundsätzen zulässig ist, bei der Gewährung von Ersatzansprüchen den Grundsatz der Gegenseitigkeit anzuwenden. Dem Grundsatz der formellen Gegenseitigkeit entsprechend, wären Ausländer hinsichtlich der Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen österreichischen Staatsbürgern immer dann gleichgestellt, wenn diese im Heimatstaat des betreffenden Ausländers Inländern auf dem Gebiet der Amtshaftung gleichgestellt sind. Dies hätte jedoch zur Folge, daß ein Ausländer in Österreich auch dann einen Ersatzanspruch geltend machen könnte, wenn nach der Rechtslage in seinem Heimatstaat überhaupt keine gleichartigen Ersatzansprüche bestünden.

Im Interesse eines möglichst wirksamen Schutzes der Interessen österreichischer Staatsbürger im Ausland soll daher der Grundsatz der formellen Gegenseitigkeit nicht uneingeschränkt, sondern lediglich abgeschwächt und modifiziert gelten:

Grundsätzlich sollen Ausländer wie österreichische Staatsbürger behandelt werden. Wird jedoch von einem fremden Staat dem Grundsatz der formellen Gegenseitigkeit nicht entsprochen oder bestehen auf Grund seines Amtshaftungsrechts überhaupt keine Ersatzansprüche und trägt er den Interessen österreichischer Staatsbürger auch nicht in anderer Weise — etwa durch eine angemessene „Ex-gratia“-Ersatzleistung im konkreten Fall oder durch eine Änderung der Rechtslage — Rechnung, so soll die Bundesregierung ermächtigt sein, Angehörige des betreffenden Staates von der Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen in Österreich durch Verordnung auszuschließen.

Die Bundesregierung soll zur Erlassung solcher Verordnungen zwar ermächtigt, nicht jedoch verpflichtet werden, um ihr jedenfalls die Wahrung besonderer, im Verhältnis zu einzelnen fremden Staaten gesondert zu berücksichtigender außenpolitischer Interessen zu ermöglichen.

Im Gegensatz zum geltenden § 7 AHG bietet die vorgeschlagene Neufassung nur die Möglichkeit, Angehörige fremder Staaten von der Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen auszuschließen. Der Geltungsbereich des neuen § 7 AHG erstreckt sich daher nicht auf „Konventionsflüchtlinge“ und Staatenlose, die somit Ersatzansprüche auf Grund des § 1 Abs. 1 AHG geltend machen können.

Abweichend vom Staatsbürgerschaftsgesetz 1965 wählt die vorgeschlagene Fassung bewußt den im Vergleich zum Begriff „Staatsbürger“ umfassenderen Begriff „Staatsangehörige“; damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die gegenständliche Regelung nicht auf natürliche Personen beschränkt ist, sondern auch juristische Personen und sonstige Personen- oder Vermögensverbindungen, die Träger von Rechten und Pflichten sein können, erfaßt. Letztere werden dem Staat zugeordnet, in dem der tatsächliche Sitz der Hauptverwaltung liegt (vgl. § 10 IPR-Gesetz).

Abschließend ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß derzeit geltende, die formelle Gegenseitigkeit normierende Staatsverträge durch die in Aussicht genommene Neufassung des § 7 AHG nicht berührt werden.

Zu Artikel II:

Diese Übergangsbestimmung ist aus folgenden Überlegungen erforderlich:

Der derzeit geltende § 7 AHG wird nach herrschender Lehre und Rechtsprechung so ausgelegt, daß das Erfordernis der Gegenseitigkeit eine materielle Anspruchsvoraussetzung sei, die im Zeitpunkt des Eintritts des Amtshaftungsfalles gegeben sein müsse. Andernfalls steht kein Amtshaftungsanspruch zu, so daß eine diesbezügliche Amtshaftungsklage vom Gericht abzuweisen wäre. Bei Inkrafttreten des geänderten § 7 AHG könnten sich nun in jenen Fällen Zweifel ergeben, in denen die Gegenseitigkeit zur Zeit der Entstehung des Schadens nicht gegeben war, die Ersatzansprüche aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorgeschlagenen Neuregelung noch nicht verjährt sind und auch keine rechtskräftige abweisende gerichtliche Entscheidung vorliegt (etwa weil der geschädigte Ausländer nach Beratung durch einen Rechtsanwalt wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit von einer Klagsführung abgesehen hat).

Diese „alten“ Amtshaftungsfälle vom Anwendungsbereich der Neuregelung auszuschließen, ist aber nicht nur ein Gebot der Rechtssicherheit, sondern auch der Gleichbehandlung. Ansonsten wären nämlich geschädigte Ausländer, die unter der Geltung des derzeitigen § 7 AHG eine Amtshaftungsklage, die in der Folge durch rechtskräftiges Urteil abgewiesen wurde, eingebracht haben, schlechter gestellt als ausländische Geschädigte, die bisher von einer Klagsführung abgesehen haben.

Textgegenüberstellung

Geltende Fassung:

§ 7. Ausländern steht ein Ersatzanspruch auf Grund dieses Bundesgesetzes nur insoweit zu, als die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Sofern diese Gegenseitigkeit nicht in kundgemachten Staatsverträgen festgelegt oder im Bundesgesetzblatt kundgemacht ist, daß die Gegenseitigkeit nach den innerstaatlichen Vorschriften des fremden Staates verbürgt ist, hat das Gericht eine Erklärung des Bundeskanzleramtes einzuholen; sie ist für das Gericht bindend.

Vorgeschlagene Fassung:

§ 7. Wenn österreichische Staatsangehörige in einem fremden Staat Ersatzansprüche im Sinne dieses Bundesgesetzes überhaupt nicht oder nicht unter den gleichen Bedingungen geltend machen können wie Angehörige des betreffenden Staates, und wenn ihren Interessen auch nicht in anderer Weise durch den betreffenden Staat Rechnung getragen wird, kann die Bundesregierung durch Verordnung festlegen, daß den Angehörigen des betreffenden Staates Ansprüche auf Grund dieses Bundesgesetzes nicht zustehen.