

Grundprobleme des Staatshaftungsrechts

Einführung -

§ 1 Funktionen und Rechtsgrund des Staatshaftungsrechts

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht



§ 1 Funktionen und Rechtsgrund des Staatshaftungsrechts

Zu welchem Zweck ordnet z. B. Art. 34 Satz 1 GG an, dass für bestimmte Schädigungen der Staat bzw. die Anstellungskörperschaft haftet? Wie ist die Staatshaftung verfassungsrechtlich zu verorten?

Wieso ist diese Frage wichtig?

§ 1 Funktionen und Rechtsgrund des Staatshaftungsrechts

Zu welchem Zweck ordnet z. B. Art. 34 Satz 1 GG an, dass für bestimmte Schädigungen der Staat bzw. die Anstellungskörperschaft haftet? Wie ist die Staatshaftung verfassungsrechtlich zu verorten?

Wichtig zur

- Bestimmung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein effektives Staatshaftungsrecht und damit auch der Grenzen der einfachgesetzlichen *und* richterrechtlichen Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts
- Bestimmung der Reichweite der Gesetzgebungskompetenzen im Staatshaftungsrecht
- Interpretation der Reichweite staatshaftungsrechtlicher Bestimmungen und kritische Analyse der Staatshaftungsrechtsprechung

Zusammenfassend hierzu und zum Folgenden: *Kümper*, Risikoverteilung im Staatshaftungsrecht, 2011, S. 151 ff.; *U. Stelkens*, Staatshaftung und E-Government – Verwaltungsorganisationsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Auf dem Weg zum digitalen Staat – auch ein besserer Staat, 2015, S. 189, 193 ff.

§ 1 Funktionen und Rechtsgrund des Staatshaftungsrechts

Zu welchem Zweck ordnet z. B. Art. 34 Satz 1 GG an, dass für bestimmte Schädigungen der Staat bzw. die Anstellungskörperschaft haftet? Wie ist die Staatshaftung verfassungsrechtlich zu verorten?

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

5. ...

§ 1 Funktionen und Rechtsgrund des Staatshaftungsrechts

- A) Staatshaftung zum Schutz der „Schlagkraft der Verwaltung“
- B) Staatshaftung als Instrument des Vermögensschutzes?
- C) Staatshaftung als Element des „Rechtsstaatsprinzips“?
- D) Staatshaftung als Sanktion für rechtswidriges Verhalten?
- E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt?
- F) Staatshaftung als Element ausgleichender Gerechtigkeit?

A) Staatshaftung zum Schutz der „Schlagkraft der Verwaltung“

- Haftungsübernahmekonstruktion des Art. 34 Satz 1 GG führt zur Entlastung des Beamten gegenüber Dritten – dies soll „Schlagkraft der Verwaltung“ erhöhen, indem sie insbes. bei Eilmaßnahmen Hemmungen ausschaltet, die für den zur Ausübung der öffentlichen Gewalt Berufenen aus der übergroßen Befürchtung späterer wirtschaftlicher Ersatzpflicht gegenüber Dritten entspringen könnten (so z. B. *Bettermann*, DÖV 1955, 299, 301; *Dagtoglou*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 34 Rn. 2 (Bearbeitung 1970)).
- Argument stammt aus der Begründung zu § 23 Abs. 2 und 4 des [Deutschen Beamtengesetzes \(DBG\) vom 26. Januar 1937 \(RGBl. I, S. 39\)](#), der erstmals eine Regressbeschränkung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit anordnete (RAnz. Nr. 22 vom 28. Januar 1937, Einzelbegründung zu § 23 DBG).
- Dieses Ziel rechtfertigt nur die Regressbeschränkung des Art. 34 Satz 2 GG (vgl. [BVerwG, 3 C 35/09 v. 26.8.2010, Abs. 27](#) = BVerwGE 137, 377 Abs. 27), nicht jedoch die Haftungsüberleitung des Art. 34 Satz 1 GG oder die Staatshaftung insgesamt ([Stelkens, DVBl. 2003, 22, 30](#)).
- Siehe hierzu auch die Gesetzesmaterialien zum Reichsbeamtenhaftungsgesetz von 1910 (näher *Stelkens*, Verwaltungshaftungsrecht, 1998, S. 141 ff.)

B) Staatshaftung als Instrument des Vermögensschutzes?

- Staatshaftung verlagert Schaden und Schadensrisiko vom Geschädigten auf den Schädiger: Abweichung vom Grundsatz: „Casum sentit dominus“
- Staatshaftung ersetzt persönliche Haftungsverantwortung des ggf. vermögenslosen schädigenden Menschen durch Haftung des leistungsfähigen Staates (kein Insolvenzrisiko für Geschädigten)
- Staatshaftung begründet damit (ähnlich wie § 31, § 278, § 831 BGB) eine Haftung für *fremdes* Handeln

Deutlich etwa *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 10. Aufl.1973, S. 321

- **Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?**

B) Staatshaftung als Instrument des Vermögensschutzes?

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

- Es besteht in der Regel kein Grund dafür, den Staat nach anderen Grundsätzen haften zu lassen als private Schadensverursacher, wenn sich aus der Sicht des Geschädigten als zufällig darstellt, dass er vom Staat und nicht von einem Privaten geschädigt worden ist
- Es besteht i.d.R. kein Grund, allgemeine Lebensrisiken mittels des Staatshaftungsrechts vom Geschädigten auf die Allgemeinheit zu verlagern: Dies wäre eher Aufgabe des Sozialrechts

Daher: Unterscheidung zwischen den Bereichen,

- in denen die Anwendbarkeit des normalen privatrechtlichen Haftungsrechts im Verhältnis zwischen Staat und Bürger geboten ist
- in denen Raum für die besonderen Formen der Verteilung von Schadensrisiken besteht, die das Staatshaftungsrecht bietet

C) Staatshaftung als Element des „Rechtsstaatsprinzips“?

Staatshaftung als

- Ergänzung der Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)
- als „ultima ratio des Rechtsstaats“ (*W. Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, S. 321)
- Ergänzung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) als Gebot des materiellen Rechtsstaatsprinzips (*Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 855)
- Kehrseite des staatlichen Gewaltmonopols (*Breuer*, Staatshaftung für judikatives Unrecht, 2011, S. 147 ff.)

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

C) Staatshaftung als Element des „Rechtsstaatsprinzips“?

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

- Rechtsstaatsprinzip ist viel zu unbestimmt, um hieraus konkrete (schadensersatz-)rechtliche Folgen herleiten zu können (*Kümper*, Risikoverteilung im Staatshaftungsrecht, 2011, S. 154 ff.; *Röder*, Die Haftungsfunktion der Grundrechte, 2002, S. 276 f.)
- Es ist generell fraglich, ob sich das Rechtsstaatsprinzip zur Herleitung von Ansprüchen Einzelner eignet (*Grzeszick*, Rechte und Ansprüche, 2002, S. 62 f.)

D) Staatshaftung als Sanktion für rechtswidriges Verhalten?

Staatshaftung

- als **spürbare Sanktion** für rechtswidriges Handeln (*Bettermann*, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner [Hrsg.], Die Grundrechte – Dritter Band, 2. Halbband – Rechtspflege und Grundrechtsschutz, 1959, S. 852)?
- als **ökonomischer Anreiz zu rechtmäßigem Handeln** (*Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 115 ff.)

„Die Mittel, die [der Staat] zur Begleichung der Haftungsschulden verwendet, könnte er besser und würde er lieber für andere Zwecke einsetzen.“

(*Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 133)

- zur Sicherung der Durchsetzung dienstrechtlicher Sanktionen / Regressansprüchen gegenüber den verantwortlichen Bediensteten

D) Staatshaftung als Sanktion für rechtswidriges Verhalten?

[BGH, III ZR 204/15 v. 12.11.2015](#) = BGHZ 207, 365 ff.

„13 [...]. Der Anspruch auf Geldentschädigung [für menschenunwürdige Haftbedingungen] gründet auf dem Schutzauftrag der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG und dient zum einen der Genugtuung des Verletzten, zum anderen der wirksamen Sanktion und Prävention; letzteres verstanden in dem Sinn, dass der Staat dazu angehalten wird, menschenunwürdige Haftbedingungen von vornherein zu vermeiden oder aber (mindestens) alsbald zu beseitigen. **Damit diese Funktionen wirksam werden können, muss der Geldentschädigungsanspruch für den ersatzpflichtigen Staat spürbare Auswirkungen haben.** Daran würde es vielfach fehlen, wenn die Erfüllung des Anspruchs im Wege der Aufrechnung mit einer Gegenforderung auf Erstattung der offenen - und vom Häftling meist nicht beizutreibenden - Strafverfahrenskosten herbeigeführt werden könnte. Insoweit liegt die Besorgnis nicht fern, dass der ersatzpflichtige Staat aufgetretene menschenunwürdige Haftbedingungen nicht so zügig wie geboten beseitigt, sondern aus fiskalischen Gründen längere Zeit hinnimmt und hierdurch nicht nur die Genugtuungs- und Sanktionsfunktion, sondern auch die Präventivfunktion des Anspruchs beeinträchtigt wird.“

D) Staatshaftung als Sanktion für rechtswidriges Verhalten?

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

- Staatshaftung als „punitive damages“
- Staatshaftung als Anreiz zur Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
- Geltung unabhängig von der Schutzwürdigkeit des Geschädigten (insbesondere auch zu Gunsten von Verwaltungsträgern)

Überzeugungskraft dieses Ansatzes?

D) Staatshaftung als Sanktion für rechtswidriges Verhalten?

Allgemeine Fragen:

- Kann die Verwaltung durch Sanktionierung („negative Anreize“) gesteuert werden?
- Kann die Gesetzesbindung der Verwaltung durch Sanktionierung der Verwaltung *gesteigert* werden?
- Ist es Aufgabe des gerichtlichen Rechtsschutzes, die Verwaltung zu sanktionieren?
- Wie kann motivierend auf solche Bediensteten eingewirkt werden, die sich dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht verpflichtet fühlen?
- Muss zwingend der „schuldige“ Verwaltungsträger haften oder sind nicht „Haftungsfonds-Lösungen“ und „Verwaltungsrisikoübernahmen“ möglich?

D) Staatshaftung als Sanktion für rechtswidriges Verhalten?

Ökonomische Analyse des Staatshaftungsrechts

- Stellt eher auf Verwaltung als „Organisation“ ab, die ähnlich wie ein Großunternehmen durch Sanktionen als „negative Anreize“ gesteuert werden können (vgl. *Kümper*, Risikoverteilung im Staatshaftungsrecht, 2011, S. 155 ff.)
- Es wird darauf abgestellt, dass Staatshaftungskosten mittelbar auch negative Anreize für Politiker und Angehörige des öffentlichen Dienstes haben
- Es wird vermutet, dass jeder Angehörige des öffentlichen Dienstes ein ideelles und finanzielles Eigeninteresse an einer Maximierung des Budgets seiner Behörde hat
- Ausführlich: *de Mot/Faure*, in: Oliphant (Hrsg.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, 2016, S. 587 ff.

D) Staatshaftung als Sanktion für rechtswidriges Verhalten?

[BVerfG \(K\), 2 BvR 355/12 v. 24.11.2015](#) = NVwZ 2016, 606 f.

„51 [...] Art. 34 GG will den durch eine Amtspflichtverletzung Geschädigten schützen, nicht aber den Staat gegen weitergehende Konsequenzen seiner Fehler abschirmen; die Norm enthält eine „Mindestgarantie“, die der zuständige Gesetzgeber zwar nicht unterschreiten, über die er aber hinausgehen darf (BVerfGE 61, 149 <199>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. August 2002 - 1 BvR 947/01 -, NJW 2003, S. 125 <126>; vgl. auch BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 20. November 1997 - 1 BvR 2068/93 -, NVwZ 1998, S. 271 <272>).

52. Ein weitergehender Regelungsgehalt dahin, dass zum Zwecke der Disziplinierung des Amtshandelns die jeweilige staatliche Körperschaft den zu ersetzenden Schaden auch in wirtschaftlicher Hinsicht endgültig tragen müsse, kann Art. 34 GG demnach nicht entnommen werden. Eine solche Zielrichtung ließe sich im Hinblick auf - kaum vollständig vermeidbares - einfach fahrlässiges Handeln ohnehin schwer umsetzen. “

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

Ausgangspunkt:

- Art. 34 GG steht (anders als Art. 131 WRV) nicht im Grundrechtsteil der Verfassung und ist auch kein mit der Verfassungsbeschwerde „rügbares“ grundrechtsgleiches Recht
- Zur Entstehungsgeschichte:

„Für den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes kann man also feststellen, dass die ‚Grundrechtshaftung‘ nicht völlig vergessen worden ist, sondern nur deshalb im Grundgesetz keinen Ausdruck gefunden hat, weil einige Abgeordnete nicht in der Lage waren, die in Art. 34 GG verbundene Thematik von Staatshaftung und Beamtenhaftung sachgerecht auseinanderzuhalten.“

(*Ossenbühl*, in: Festschrift Stern II, 2012, S. 535, 542).

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

BVerfG (K), 1 BvR 2098/93 v. 20.11.1997 = NVwZ 1998, 271 f.

„Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist Inhalt der Grundrechtsgewährleistung keineswegs, daß der Staat für alle auf rechtswidrigen Grundrechtseingriffen beruhenden vermögenswirksamen Nachteile haften müsse, so daß der richterrechtlich entwickelte Aufopferungsanspruch (unabhängig von einer sich aus dem Rechtsinstitut selbst ergebenden Folgerichtigkeit) von Verfassungen wegen auch auf den Ersatz entgangener Erwerbchancen bei rechtswidrigen Eingriffen in die Berufsfreiheit zu erstrecken sei. Das folgt schon daraus, daß das Grundgesetz in Art. 34 GG nur den Bestand einer in der persönlichen Haftung des Amtsträgers gründenden, verschuldensabhängigen mittelbaren Staatshaftung bei Amtspflichtverletzungen "garantiert", also gerade keine umfassende unmittelbare Staatshaftung fordert, wie das Bundesverfassungsgericht bereits in anderem Zusammenhang klargestellt hat (vgl. BVerfGE 61, 149 <198>). Danach ist jedenfalls Schadensersatz von Verfassungen wegen nur im Rahmen der herkömmlichen, durch Art. 34 GG garantierten Amtshaftung zu gewähren (vgl. etwa Beschlüsse des Vorprüfungsausschusses vom 29. Januar 1982 - 1 BvR 1378/81 - und vom 24. Mai 1977 - 2 BvR 403/76 -).“

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

Zunehmend vertretene Auffassung in der Literatur auch zu deutschen Grundrechten

- Grundrechten kommt neben ihrer eigentlichen Abwehrfunktion auch eine Kompensations- oder Entschädigungsfunktion bei anders nicht wieder zu beseitigenden Rechtsverletzungen zu
- So z. B.
 - *Grzeszick*, Rechte und Ansprüche, 2002, S. 150 ff., 186 ff., 339 ff.;
 - *Hartmann*, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 334 ff.
 - [Höfling, VVDStRL 61 \(2002\), 260, 272 ff.](#)
 - *Röder*, Haftungsfunktion der Grundrechte, 2002, S. 150 ff. und 199 ff.
 - *Unterreitmeier*, Der öffentlich-rechtliche Schmerzensgeldanspruch als Ausprägung eines allgemeinen, verfassungsrechtlichen Wiedergutmachungsanspruchs, 2007, S. 183 ff. und S. 216 ff.

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

- Staatshaftungsrecht muss sich auch an den Grundrechten messen lassen. Gesetzliche Einschränkungen der Staatshaftung oder eine restriktive Staatshaftungs-Rechtsprechung sind auch an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen. Dies begründet jedenfalls formell die Verfassungsbeschwerde in Staatshaftungssachen.
- Soweit es dem Gesetzgeber *frei* steht, bestimmte Pflichten für die Verwaltung zu normieren, besteht kein verfassungsrechtlich zwingender Grund, diese Pflichten so auszugestalten, dass bei ihrer Verletzung dem Geschädigten Schadensersatz zu leisten ist. – Von Bedeutung für die Leistungsverwaltung
- Die Haftung zwischen Hoheitsträgern ist ausschließlich eine Frage des Verwaltungsorganisationsrechts, da sich der Staat und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht auf Grundrechte berufen können.

U. Stelkens, in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Auf dem Weg zum digitalen Staat – auch ein besserer Staat, 2015, S. 189, 203 f. m. w. N.

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

Charta der Grundrechte der Europäischen Union Art. 41 Recht auf eine gute Verwaltung

- (1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, **gerecht** und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.
- (2) Dieses Recht umfasst **insbesondere**
- das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird;
 - das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses;
 - die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.
- (3) **Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.**
- (4) [...].

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Art. 5 Recht auf Freiheit und Sicherheit

(1) Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:

a) rechtmäßige Freiheitsentziehung nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht;

b) bis f) [...].

(2) bis (4) [...].

(5) Jede Person, die unter Verletzung dieses Artikels von Festnahme oder Freiheitsentziehung betroffen ist, hat Anspruch auf Schadensersatz.

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Art. 41 Gerechte Entschädigung

Stellt der Gerichtshof fest, daß diese Konvention oder die Protokolle dazu verletzt worden sind, und gestattet das innerstaatliche Recht der Hohen Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung, so spricht der Gerichtshof der verletzten Partei eine gerechte Entschädigung zu, wenn dies notwendig ist.

[Empfehlung Nr. R \(84\) 15 des Ministerkomitees des Europarates über die Haftung der öffentlichen Hand](#) (hierzu [U. Stelkens, DÖV 2006, 770, 773](#)).

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

[BVerfG \(K\), 1 BvR 1127/14 v. 14.7.2015](#) = NJW 2016, 389 f.

„15 Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass der **Schutzauftrag der Menschenwürde beziehungsweise des allgemeinen Persönlichkeitsrechts einen Anspruch auf Ausgleich des immateriellen Schadens gebietet**, weil anderenfalls ein Verkümmern des Rechtsschutzes der Persönlichkeit zu befürchten wäre. Zwar muss der hiernach rechtsstaatlich gebotene Ausgleich, wie die hier angegriffene Entscheidung im Ausgangspunkt zutreffend erkannt hat, nicht zwingend in der Zubilligung eines Zahlungsanspruchs bestehen. Daher begegnet es grundsätzlich keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass nach der zivilgerichtlichen Rechtsprechung nicht jede festgestellte und schuldhaft begangene Menschenrechtsverletzung eine Wiedergutmachung im Wege der Geldentschädigung erfordert und die Art der Wiedergutmachung vielmehr von der Bedeutung und Tragweite des Eingriffs, von Anlass und Beweggründen des Handelnden und dem Grad des Verschuldens abhängig gemacht wird (vgl. BGHZ 128, 1 <12>; 161, 33 <37>; OLG Karlsruhe, Urteil vom 19. Juli 2005 - 12 U 300/04 -, NJW-RR 2005, S. 1267 <1268>; OLG Hamm, Beschluss vom 25. März 2009 - 11 W 106/08 -, juris, Rn. 62).“

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

[BVerfG \(K\), 1 BvR 1717/15 v. 29.6.2016](#) = NVwZ 2017, 317 ff.

„12. Die Rüge des Beschwerdeführers, die Gerichte hätten zu Unrecht einen Entschädigungsanspruch in Geld wegen der rechtswidrigen Ingewahrsamnahme verneint, betrifft in erster Linie die Auslegung und Anwendung der als Anspruchsgrundlage in Betracht kommenden **zivilrechtlichen Vorschriften, hier des § 839 Abs. 1 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG**. Dies obliegt primär den Fachgerichten, deren Entscheidungen insoweit vom Bundesverfassungsgericht nur darauf überprüft werden können, ob ihnen eine **grundsätzlich unrichtige Anschauung der betroffenen Grundrechte zugrunde liegt. Das ist der Fall, wenn die Normauslegung die Tragweite der Grundrechte nicht hinreichend berücksichtigt oder im Ergebnis zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung der grundrechtlichen Freiheit führt.**

13. Nach diesem Maßstab können die angegriffenen Entscheidungen keinen Bestand haben, denn die **Erwägungen, aufgrund derer das Landgericht einen Anspruch des Beschwerdeführers auf Geldentschädigung für den erlittenen rechtswidrigen Freiheitsentzug verneint hat, werden der Bedeutung der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG nicht gerecht.**“

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

Ob diesen Kammerentscheidungen des BVerfG ([BVerfG \[K\], 1 BvR 1127/14 v. 14.7.2015](#) = NJW 2016, 389 f.; [BVerfG \[K \], 1 BvR 1717/15 v. 29.6.2016](#) = NVwZ 2017, 317 ff.; [BVerfG \[K\], 1 BvR 2639/15 v. 14.2.2017, Abs. 11 ff.](#) = NVwZ 2017, Abs. 11 ff.) eine Tendenz zur „Vergrundrechtlichung“ der Staatshaftung entnommen werden kann, ist aber zweifelhaft:

- Entscheidungen beziehen sich auf die allgemeine Rechtsprechung der Kammer zur Gebotenheit von Entschädigungen bei Persönlichkeitsrechtsverletzungen auch durch Private, namentlich auf [BVerfG \(K\), 1 BvR 2098/01 v. 4.3.2004, Abs. 13](#)
- Irritierend ist auch die Benennung der des § 839 Abs. 1 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG als „zivilrechtliche Vorschriften“.
- Dagegen deutlich in Richtung einer Staatshaftung als Grundrechtsinhalt: [BVerfG \(K\), 1 BvR 947/01 v. 26.8.2002](#) = NJW 2003, 125 ff.

E) Staatshaftung als Grundrechtsinhalt

[BVerfG \(K\), 1 BvR 947/01 v. 26.8.2002](#) = NJW 2003, 125 ff.

„Der Überprüfung des Urteils an Art. 12 Abs. 1 GG steht nicht entgegen, dass dieses in Anwendung von § 254 BGB erging. Daraus, dass § 254 BGB für sich genommen eine Norm des Privatrechts ist, ergibt sich keine Veränderung des grundrechtlichen Prüfungsmaßstabs im Sinne einer (lediglich) mittelbaren Drittwirkung. [...]. Denn ungeachtet seiner Verankerung im bürgerlichen Recht dient § 254 BGB in der hier vorliegenden Konstellation nicht dem Interessenausgleich zwischen Privaten. **Die Regeln über die Haftung des Staates für die Folgen pflichtwidriger Ausübung öffentlicher Gewalt gehören zum öffentlichen Recht (vgl. BVerfGE 61, 149 <176>).** Im Rahmen dieses öffentlich-rechtlichen Staatshaftungsverhältnisses schafft § 254 BGB einen Ausgleich zwischen den Schadensersatzinteressen eines Grundrechtsträgers, in dessen Rechtsposition ein Hoheitsträger rechtswidrig und schuldhaft eingegriffen hat, und dem letztlich fiskalischen Interesse des Hoheitsträgers, nur entsprechend seinem eigenen Anteil an der Schadensverursachung zu haften. Werden dem Bürger hierbei Obliegenheiten zur Schadensminderung auferlegt, geschieht dies innerhalb eines hoheitlich geprägten Rechtsverhältnisses, auf das die Grundrechte unmittelbar und ohne Einschränkung Anwendung finden.“

F) Staatshaftung als Element ausgleichender Gerechtigkeit?

„Dieselbe Idee der Gerechtigkeit, welche die Staatstätigkeit bestimmt, besondere Opfer möglichst nicht aufzuerlegen, fordert alsdann, wenn es einmal doch geschehen ist, den nachträglichen Ausgleich durch eine Vergütung, welche dem Betroffenen dafür gewährt wird. Indem der Staat eine Vergütung leistet, [...] vollzieht er die Aufhebung der Ungerechtigkeit: er nimmt das Geld dazu aus der gemeinen Kasse, die er in seiner Finanzgewalt in den auf Ausgleich gerichteten Formen der Belastung der Unterthanen jeder Zeit wieder füllt; er verteilt auf solche Art den Schaden auf alle seine Leistungspflichtigen. Die *Entschädigung ist also hier die Form, um eine ungleiche Belastung in eine gleiche zu verwandeln.*“

(*Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht II, 1. Aufl. 1896, S. 345 f.*)

F) Staatshaftung als Element ausgleichender Gerechtigkeit?

Argumentation *Otto Mayers*:

- Dass es eine Verwaltung gibt, ist in jedermanns Interesse.
- Jede Verwaltung braucht Beamte und andere Staatsbedienstete, die für sie handeln.
- Auch Staatsdiener sind Menschen, die Fehler machen, so dass rechtswidriges Verwaltungshandeln auf Dauer unvermeidbar ist.
- Weil die Verwaltung im Interesse jedes Bürgers ist, sollte jeder Bürger auch das Risiko rechtswidrigen Verwaltungshandelns in gleicher Weise tragen.
- Das ist sichergestellt, wenn die Opfer rechtswidrigen Verwaltungshandelns ihren Schaden aus der Staatskasse, die zuvor mit Steuereinnahmen aufgefüllt wurde, ersetzt bekommen.

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

F) Staatshaftung als Element ausgleichender Gerechtigkeit?

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

- Staatshaftung wirkt wie eine **Pflichtversicherung**, da die Staatshaftungsschulden faktisch per Umlage stets die Steuerschuldner treffen
- Frage nach dem Rechtsgrund der Staatshaftung wird von der Schuldfrage und dem Sanktionsgedanken abgelöst
- Staatshaftung gerät in die Nähe sozialer Sicherungssysteme, die der Absicherung eines bestimmten Risikos – hier des Risikos (schuldhaft) rechtswidrigen Handelns der Staatsdiener – dienen.

Deutlich: Diskussion über „Härtefallfonds“ für Entschädigungen für „Tumultschäden“ nach G-20 Gipfel in Hamburg: *Hestermeyer*, DÖV 2018, 260, 266 ff.

- Dass gerade die Anstellungskörperschaft (und nicht eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts) den Schaden tragen muss, ist in der Regel nur plausibel, hat aber keine besondere rechtliche Bedeutung.
- **Staatshaftung ist letztlich (grundrechtlich gebotene) gebundene Leistungsverwaltung**

F) Staatshaftung als Element ausgleichender Gerechtigkeit?

Konsequenzen für Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts?

- Staatshaftung wirkt wie eine **Pflichtversicherung**, da die Staatshaftungsschulden faktisch per Umlage stets die Steuerschuldner treffen
- Frage nach dem Rechtsgrund der Staatshaftung wird von der Schuldfrage und dem Sanktionsgedanken abgelöst
- Staatshaftung gerät in die Nähe sozialer Sicherungssysteme, die der Absicherung eines bestimmten Risikos – hier des Risikos (schuldhaft) rechtswidrigen Handelns der Staatsdiener – dienen.
- Dass gerade die Anstellungskörperschaft (und nicht eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts) den Schaden tragen muss, ist in der Regel nur plausibel, hat aber keine besondere rechtliche Bedeutung.
- **Staatshaftung ist letztlich (grundrechtlich gebotene) gebundene Leistungsverwaltung**