

Vorschlag von Terezija STOISITS
eingebracht im Ausschuss 9 des Österreich Konvents

Formulierungsvorschlag

Staatshaftung

(1) Bund und Länder haften für den Schaden, den der Gesetzgeber durch eine Verletzung Europäischen Gemeinschaftsrechts¹⁾ oder verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte²⁾ wem immer zugefügt hat. Die Haftung umfasst auch Schäden, die auf rechtswidriger Säumnis beruhen.³⁾ Die Entscheidung über den Rechtsverstoß ist dem Verfassungsgerichtshof vorbehalten.⁴⁾

(2) Ebenso haftet der Bund für den Schaden, der durch ein gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht verstoßendes höchstgerichtliches Erkenntnis wem immer zugefügt wurde.⁵⁾ Zur Entscheidung ist der Verfassungsgerichtshof zuständig.⁶⁾ Dieser ist verpflichtet, entscheidungserhebliche Rechtsfragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen (Art 234 EGV).⁷⁾

(3) Die Haftung nach Abs. 1 und 2 setzt eine qualifizierte⁸⁾ Rechtswidrigkeit voraus.⁹⁾

(4) Die näheren Bestimmungen zu den Abs. 1 bis 4 werden durch Bundesgesetz getroffen.¹⁰⁾ Darin können auch Regressansprüche gegenüber den schädigenden Organwaltern vorgesehen werden, so weit ihnen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt.¹¹⁾

(5) Auf dem Gebiet des Umweltrechts ist der Verfassungsgerichtshof zuständig, Säumnis des Gesetz- und Verordnungsgebers bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien, von Staatszielen¹²⁾ sowie von verfassungs- und einfachgesetzlichen Pflichten¹³⁾ mit Erkenntnis festzustellen. Zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofes in solchen Angelegenheiten hat der zuständige Bundes- oder Landesgesetzgeber¹⁴⁾ Verbände zu ermächtigen.¹⁵⁾ Kommt es in solchen Angelegenheiten zu einem Haftungsverfahren, so sind die Gerichte an die Feststellung des Verfassungsgerichtshofs gebunden.¹⁶⁾

Erläuterungen

¹⁾ Die „Staatshaftung“ (Haftung der EU-Mitgliedstaaten für das gemeinschaftsrechtswidrige Verhalten ihrer Organe) ist ein Rechtsinstitut, das zwar nicht im EGV verankert ist, aber nach der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes unmittelbar auf Europarecht beruht (zur Judikatur und Literatur vgl *Kucsko-Stadlmayer*, Art 288 EGV in Mayer [Hrsg], Kommentar zu EU- und EG-Vertrag, 2004). So weit es dabei um die Haftung für hoheitliches Verwaltungshandeln geht, ist es von der Amtshaftung erfasst (Art 23 B-VG) und bedarf daher keiner positivrechtlichen Regelung. So weit sich diese Staatshaftung aber auch auf Rechtsverstöße des Gesetzgebers (sog. „legislatives Unrecht“) erstreckt, war sie dem österreichischen Verfassungsrecht bisher fremd. Es gibt daher keine innerstaatlichen Verfassungsnormen, die eine Entscheidungszuständigkeit für solche Ansprüche regeln; der Verfassungsgerichtshof hat seine diesbezügliche Kompetenz auf seine Subsidiärzuständigkeit gemäß Art 137 B-VG gestützt. Gründe der Rechtssicherheit lassen es daher zweckmäßig erscheinen, diese Haftung im Verfassungstext zu verankern.

Die Art der Rechtswidrigkeit muss im Verfassungstext nicht näher eingegrenzt werden. Daran zu erinnern ist, dass der EuGH nur Verstöße gegen Normen für relevant erachtet, die „die Verleihung eines Rechts“ an den Geschädigten beinhalten oder dies zumindest bezwecken. Dies entspricht dem aus der Amtshaftungsjudikatur bekannten Kriterium des „Schutzzwecks der Norm“ (*Kucsko-Stadlmayer* Rz 81). Eine diesbezügliche Einschränkung kann daher der einfache Gesetzgeber vorsehen.

²⁾ Da im Rahmen der „Staatshaftung“ die Gebietskörperschaften auch für legislatives Unrecht haften, gebietet es der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, diese Haftung auch auf Verstöße des Gesetzgebers gegen innerstaatliches Verfassungsrecht auszudehnen. Dem Sinn dieses Haftungsinstitutes gemäß sollte es dabei darauf ankommen, ob die verletzte Norm einen Individualrechtsschutz bezweckt. Systemkonform zum geltenden Rechtsschutzinstrumentarium sollte sie somit auf Grundrechtsverletzungen konzentriert werden. Dies wäre auch insofern sinnvoll, als im Bereich der Amtshaftung eine ganz ähnliche Einschränkung auf Verletzungen des „Schutzzwecks der Norm“ besteht (vgl oben 1). Gehaftet würde so etwa auch für alle Verstöße gegen den Gleichheitssatz, nicht jedoch etwa für Verletzungen der Kompetenzverteilung, des Legalitätsprinzips oder der Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren. Vor allem wäre von einer solchen Haftung auch die Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten erfasst, die bisher in Österreich nicht durchsetzbar waren. Damit wäre eine wichtige Rechtsschutzlücke beseitigt.

³⁾ Dies stellt klar, dass in Zukunft nicht nur verfassungswidrige Gesetzgebung, sondern auch die qualifizierte Untätigkeit des Gesetzgebers zur Haftung führen soll. Dass die Säumnis „rechtswidrig“ ist, setzt voraus, dass eine Handlungspflicht bestand. In der Regel sind

Verfassungsnormen zwar Ermächtigungsnormen; in bestimmten Fällen können sie aber auch Handlungspflichten enthalten (zB grundrechtliche Schutzpflichten; oben 2).

4) Die Frage, ob der Gesetzgeber – auch nur durch qualifizierte Untätigkeit – gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht oder gegen Verfassungsrecht verstoßen hat, sollte in beiden Fällen vom Verfassungsgerichtshof entschieden werden. Dies entspricht auch dem derzeit bestehenden Monopol des Verfassungsgerichtshofes auf dem Gebiet der Gesetzesprüfung (vgl Art 140 iVm Art 89 B-VG). Es geht bei der Prüfung dieses Rechtsverstoßes auch nicht um zivilrechtliche Fragestellungen, wie sie von den ordentlichen Gerichten entschieden werden. Diese sollen nur zur Entscheidung über den Schadenersatzanspruch selbst berufen werden. Der einfache Gesetzgeber wird das Verfahren nach Gesichtspunkten der Raschheit, Zweckmäßigkeit und Effektivität der Rechtsdurchsetzung zu regeln haben.

5) Nach der Judikatur des EuGH erstreckt sich die Staatshaftung auch auf Erkenntnisse der Höchstgerichte. Dem österreichischen Amtshaftungsrecht war eine solche Haftung bisher fremd; die Höchstgerichte sollten in jedem Fall endgültig zu entscheiden haben (§ 2 Abs 3 AHG). Die Einschränkung findet sich in Art 23 B-VG nicht; hier würde grundsätzlich daher auch eine einfachgesetzliche Adaption genügen. Es kommt jedoch nicht in Frage, durch eine bloße Aufhebung von § 2 Abs 3 AHG die drei Höchstgerichte der Zuständigkeit der Landesgerichte (als Amtshaftungsgerichte) zu unterwerfen. Die Haftung sollte daher ausdrücklich verfassungsrechtlich geregelt werden.

6) Für die Entscheidung über die Haftung aus höchstgerichtlichen Erkenntnissen kommt im geltenden Verfassungssystem am ehesten der Verfassungsgerichtshof in Betracht. Hält man sich die vom EuGH entwickelten strengen Haftungsvoraussetzungen vor Augen, so wird eine solche Haftung kaum je aktuell werden: Die qualifizierte Rechtswidrigkeit, die der EuGH verlangt, werden Entscheidungen von Höchstgerichten kaum jemals aufweisen. Beweisfragen oder die genuin zivilrechtlichen Probleme der Schadensbemessung, wie sie bei der Amtshaftung die Regel sind, werden daher in solchen Verfahren gar nicht auftreten.

7) Art 234 EGV verpflichtet die letztinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten, damit aber auch den Verfassungsgerichtshof, entscheidungserhebliche Auslegungsfragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen. Diese Vorlagepflicht greift insbesondere auch dann, wenn der VfGH in die Lage kommt, über ein eigenes Erkenntnis zu entscheiden. Dies wird zwar nicht sehr häufig der Fall sein: Da der VfGH im Verfahren nach Art 144 B-VG auch im Hinblick auf die Anwendung des Gemeinschaftsrechts nur eine Grobprüfung vornimmt, ist er selten mit entscheidungserheblichen Auslegungsfragen des Gemeinschaftsrechts konfrontiert. Die Verankerung dieser Vorlagepflicht im Verfassungstext stellt aber klar, dass der VfGH hier in der entscheidenden Frage des Rechtsverstoßes nicht als Richter in eigener Sache tätig werden kann.

8) Nach der Judikatur des EuGH ist nicht „schuldhaftes“ Verhalten notwendig, die Rechtswidrigkeit muss jedoch als hinreichend „qualifiziert“ einzustufen sein. Dies liegt bei „offenkundigen und erheblichen“ Verstößen, also im Ergebnis bei eindeutiger Überschreitung von Ermessensspielräumen vor. Die gemeinschaftsrechtlichen und die innerstaatlichen Begriffe sind jedoch nicht ganz deckungsgleich (*Kucsko-Stadlmayer* Rz 82 ff), sodass der

vom EuGH in stRspr verwendete und dort näher ausdifferenzierte Begriff in die österreichische Bundesverfassung aufgenommen werden sollte.

⁹⁾ Sicherlich fragt sich, ob dasselbe Kriterium auch für verfassungswidrige Gesetze heranzuziehen ist oder ob dort – in Analogie zum Amtshaftungsrecht – schuldhaftes Verhalten vorauszusetzen wäre. Da eine „Schuld“ bestimmter Personen aber im Bereich der Gesetzgebung nur schwer festzustellen sein wird, empfiehlt es sich eher, auch hier, das rein objektive Kriterium der Offenkundigkeit und Erheblichkeit des Normverstößes vorauszusetzen. Im Ergebnis dient es dazu, den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu wahren und die Haftung auf eindeutige, objektiv feststellbare Überschreitungen dieses Spielraums einzugrenzen.

¹⁰⁾ Um eine Zersplitterung der Regelungen auf Bundes- und Landesrecht zu vermeiden, sollte die Zuständigkeit für Ausführungsregelungen beim Bundesgesetzgeber konzentriert werden. Dies entspricht auch der geltenden Rechtslage im Amtshaftungsrecht (Art 23 Abs 4 B-VG).

In diesen bundesgesetzlichen Ausführungsregelungen sind – unter Beachtung der Judikatur des EuGH – der Umfang des zu ersetzenden Schadens (materiell/immateriell), die Haftungsvoraussetzungen im Einzelnen (zB Kausalität), allfällige Gründe für den Haftungsausschluss (zB Verjährung, Unterlassung der Schadensminderungspflicht) und das Verfahren zur Durchsetzung von Ansprüchen näher zu regeln. Auch das Effektivitätsgebot und das Diskriminierungsverbot des Europäischen Gemeinschaftsrechts sind dabei zu beachten.

¹¹⁾ Regressansprüche bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit sind auch im geltenden Amtshaftungsrecht vorgesehen (Art 23 Abs 2 B-VG). Diese Einschränkung dient dem Schutz schuldiger Organwalter, die bei leichter Fahrlässigkeit keine Ersatzpflicht treffen soll.

¹²⁾ Auch aus Staatszielen können – je nach ihrer inhaltlichen Gestaltung – Pflichten erwachsen, die den Gesetzgeber zu aktivem Tätigwerden anhalten. Nach geltendem Verfassungsrecht ist es jedoch in keiner Weise möglich, die Befolgung solcher Pflichten zu erzwingen; auch völlige Untätigkeit des Gesetzgebers bleibt sanktionslos. Selbst vor dem Hintergrund einer Haftung für legislatives Unrecht (vgl oben Abs 1) könnte die Durchsetzbarkeit von Staatszielen fraglich sein, weil 1. Staatsziele keine subjektiven Rechte begründen, sie daher „nur“ die Allgemeinheit schützen, 2. Schäden bestimmter Personen in solchen Fällen meist schwer bis gar nicht nachweisbar sind, und 3. oft nur schwer konkretisierbare immaterielle Schäden erwachsen. Das klassische (Amts-)Haftungsrecht erscheint zur Sanktionierung solchen „legislativen Unrechts“ nicht geeignet. Es sollte daher ein Surrogat geschaffen werden, das zumindest eine rechtlich bindende Feststellung solcher Rechtswidrigkeit ermöglicht.

Die Beschränkung auf das Umweltrecht erscheint sinnvoll, weil in diesem Bereich das Versagen des klassischen Haftungsinstrumentariums (mangels der Individualisierbarkeit eines Kreises besonders betroffener Personen und der Nachweisbarkeit vermögenswerter Schäden) besonders spürbar ist. Der Begriff „Umweltrecht“ ist weit zu verstehen und kann vom Bundesgesetzgeber näher bestimmt werden.

Auch die rechtswidrige Nichtumsetzung von Richtlinien des europäischen Umweltrechts soll zu einem Säumniserkenntnis führen können. In diesem Fall gilt Abs 2 letzter Satz des Textvorschlags.

¹³⁾ Auch die Verletzung von verfassungs- und einfachgesetzlichen Pflichten ohne subjektivrechtlichen Gehalt sollte im Umweltrecht zu einer Feststellung der Rechtswidrigkeit führen können. Selbst die eindeutig rechtswidrige Untätigkeit des Ordnungsgebers ist nach geltendem Amtshaftungsrecht sanktionslos, wenn nicht bestimmten Personen ein Vermögensschaden entstanden ist. Nach dem hier vorgelegten Text ist die Feststellung des Verfassungsgerichtshofes von der Behauptung eines Schadens völlig unabhängig.

Alternativ könnte die in Abs 5 vorgeschlagene Befugnis des VfGH auch vom Bereich des Umweltrechts gelöst und auf alle Rechtsgebiete erstreckt werden. Die Formulierung in Abs 5 erster Satz müsste dann lauten: „*Der Verfassungsgerichtshof ist zuständig, Säumnis ...*“. Die Bestimmung bekäme dann allerdings – ja nachdem, welche Staatsziele normiert werden – einen uU sehr weiten Anwendungsbereich. Es wäre dann zumindest notwendig, diese Kompetenz des VfGH bei der Formulierung der jeweiligen Staatsziele mit zu bedenken. Auch die undeterminierte Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers, die Klagsbefugnis von „Verbänden“ vorzusehen, wäre in diesem Fall unzweckmäßig und könnte zu Missbräuchen führen.

¹⁴⁾ Da das Umweltrecht im weiteren Sinne auch das Naturschutzrecht umfasst, soll – je nach der Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung – auch der Landesgesetzgeber Verbänden die Beschwerdelegitimation einräumen können.

¹⁵⁾ Der Nachweis eines Schadens, wie er im System des Amtshaftungsrecht notwendig ist, soll für dieses Feststellungsverfahren gerade keine Voraussetzung sein (vgl 13). Zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofes sollen daher auch Verbände ermächtigt werden können. Dem österreichischen Recht ist das neue Institut der „Verbandsklage“ etwa schon aus dem Konsumentenschutzrecht bekannt; sie könnte auf das Umweltrecht erstreckt werden. Unter Verbänden sind Vereinigungen, Organisationen und Gruppen der interessierten Öffentlichkeit im Sinne der Aarhus-Konvention und der RL 2003/35/EG zu verstehen. Die konkrete Formulierung der Voraussetzungen für eine Beschwerdelegitimation obliegt dem einfachen Gesetzgeber.

¹⁶⁾ Auch in solchen Fällen ist es denkbar, dass es letztlich zu einem Haftungsverfahren kommt (Amtshaftung nach Art 23 B-VG oder Haftung für legislatives Unrecht nach obigem Abs 1). In solchen Haftungsverfahren soll die Feststellung des VfGH bindende Wirkung haben.