

Gedanken zu einer gesetzlichen Regelung der Staatshaftung

Von GERHARD SCHREIER, Hauptreferent im Ministerium der Justiz

I

Die Tätigkeit unseres Staatsapparates ist von größter Bedeutung für den Aufbau des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik. Durch das auf den Direktiven des 32. und 33. Plenums des Zentralkomitees der SED beruhende Gesetz über die Vervollkommnung und Vereinfachung der Arbeit des Staatsapparates in der DDR vom 11. Februar 1958 (GBI. I S. 117) werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die großen und komplizierten Aufgaben des zweiten Fünfjahrplans besser gelöst werden können. Dieses Gesetz sieht nicht nur notwendige, den „Widerspruch zwischen der gesellschaftlichen Entwicklung, der Entwicklung der Produktivkräfte, des Bewußtseins und der Aktivität der Menschen, ihrer Forderung nach klarer Führung und entschiedenem Kampf gegen Hemmnisse und Mißstände und der Struktur und Arbeitsweise der staatlichen Organe“ beseitigende Veränderungen in der Struktur und Organisation des Staatsapparates vor, sondern vor allem auch eine Verbesserung der Arbeitsweise der Mitarbeiter der staatlichen Organe¹. Es muß erreicht werden, daß sich jeder Staatsfunktionär zum Kämpfer für die Errichtung der sozialistischen Gesellschaftsordnung entwickelt, der die gesetzmäßige Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse, insbesondere die gesellschaftlichen Zusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten in der Übergangsperiode, kennt und entsprechend dieser Erkenntnis sowie auf der Grundlage eines hohen fachlichen Wissens arbeitet. Dabei muß er in ständiger enger Verbindung mit den Werktätigen davon ausgehen, daß jede staatliche Tätigkeit in unserer Republik auf gesetzlichen Bestimmungen gegründet sein muß und daß es niemandem gestattet ist, Willkürakte zu verüben² bzw. durch oberflächliche Arbeitsweise gesetzwidrige Maßnahmen zu treffen.

Fehlerhafte Ausübung staatlicher Machtbefugnisse hemmt die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in unserer Republik, schadet dem Ansehen unseres Staates und verursacht häufig auch materiellen Schaden. Solche Schadensfälle haben sich zwar auf Grund der ständigen Vervollkommnung der Arbeitsweise der Mitarbeiter des Staatsapparates in den letzten Jahren immer mehr verringert, jedoch zeigen die Erfahrungen, daß sie auch in den nächsten Jahren noch auftreten können³.

II

In der DDR gibt es keine allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Haftung des Staates für Schäden, die seine Mitarbeiter in Ausübung der ihnen übertragenen staatlichen Machtbefugnisse Bürgern oder juristischen Personen rechtswidrig und schuldhaft zugefügt haben⁴. Die Schadensersatzleistung des Staates für seine Beschäftigten aus §§ 31, 89, 278 und 831 BGB ist keine Staatshaftung, sondern zivilrechtliche Haftung. Hier haftet der Staat deshalb, weil seine Beschäftigten Rechte ausüben bzw. Verrichtungen vornehmen, die ebensogut auch ein Bürger ausüben bzw. vornehmen könnte, z. B. der Staat nimmt als Vermieter oder als Käufer am Zivilverkehr teil.

1 Walter Ulbricht, Über die Vervollkommnung der Arbeit des Staatsapparates und die Änderung des Arbeitsstils, Rede auf der 32. Plenarsitzung der Volkskammer (Auszug in NJ 1958 S. 114).

2 Otto Grotewohl, Die Rolle der Arbeiter-und-Bauern-Macht in der Deutschen Demokratischen Republik, Referat auf der 3. Parteikonferenz der SED, Berlin 1956, S. 36.

3 Siehe hierzu die Feststellung Otto Grotewohls auf der 3. Parteikonferenz: „In den örtlichen Organen werden noch Beschlüsse gefaßt, ohne daß dafür eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist“ (a. a. O. S. 37). Vgl. auch N. Alexandrow, Die Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit ist eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der sozialistischen Ordnung, RID 1957 Sp. 574.

* vgl. Zivilrecht der Deutschen Demokratischen Republik — Schuldrecht, Besonderer Teil —, Berlin 1956, S. 544; Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Allgemeiner Teil, Berlin 1957, S. 165.

Auch die Schadensersatzleistung des Staates aus §§ 228, 904 BGB, §§ 12 Abs. 1 und 19 ff. des Luftverkehrsgesetzes vom 21. August 1936 (RGBl. I S. 653), § 70 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes vom

1. Juni 1931 (GS. S. 77) ist keine Staatshaftung, denn es handelt sich hier nicht um rechtswidrige und schuldhaftige Ausübung staatlicher Machtbefugnisse, sondern um den Ersatz des Schadens, der einem Bürger oder einer juristischen Person durch rechtmäßige Ausübung staatlicher Gewalt auf Grund bestimmter Umstände entstanden ist. Das gleiche gilt für die Leistungen des Staates entsprechend den Bestimmungen des Gesetzes betr. die Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft vom 14. Juli 1904 (RGBl. S. 321) und des Gesetzes betr. die Entschädigung der im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochenen Personen vom 20. Mai 1898 (RGBl. S. 345).

Die Rechtslage in der DDR auf dem Gebiet der Staatshaftung ist bekanntlich dadurch gekennzeichnet, daß in den ersten Jahren der revolutionären Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse in der damaligen Sowjetischen Besatzungszone durch gesetzliche Bestimmungen verhindert werden mußte, daß der Klassenfeind — etwa noch unter Ausnutzung der Gerichte und gestützt auf Art. 131 der Weimarer Verfassung — mit allen möglichen „Schadensersatzansprüchen“ die mit der Enteignung der Kriegsverbrecher und Faschisten sowie der Durchführung der Bodenreform zusammenhängenden staatlichen Maßnahmen durchkreuzte⁵. § 839 BGB als die materiellrechtliche Bestimmung über die persönliche Haftung des Staatsfunktionärs ist zwar geltendes Recht, aber mangels Zulässigkeit des Rechtsweges für die Entscheidung über Ansprüche wegen Schäden, die in Ausübung vollziehend-verfügender Tätigkeit entstanden sind (§ 839 Abs. 1), und auf Grund der Tatsache, daß Fälle der Rechtsbeugung (§ 839 Abs. 2) in den letzten Jahren überhaupt nicht mehr vorgekommen sind, ist diese Bestimmung praktisch gegenstandslos geworden.

Gegenwärtig wird — ebenso wie in den vergangenen Jahren — in vielen Fällen ein Schaden, den ein Mitarbeiter eines staatlichen Organs in Ausübung der ihm übertragenen staatlichen Machtbefugnisse einem Bürger oder einer juristischen Person rechtswidrig und schuldhaft zugefügt hat, aus Billigkeitsgründen ersetzt, wenn der Schaden eine soziale Härte darstellt und die Art und Weise seines Eintritts eine Ersatzleistung im Interesse des Ansehens und der Autorität des Staates notwendig erscheinen läßt. Die Deutsche Versicherungsanstalt und die Vereinigte Groß-Berliner Versicherungsanstalt gewähren auf Grund eines mit dem Ministerium der Finanzen am 13. Januar 1954 abgeschlossenen Versicherungsvertrags „den staatlichen Verwaltungen und Einrichtungen der Republik, der Bezirke, der Kreise und der Gemeinden (... Haushaltsorganisationen ...) Versicherungsschutz gegen Schäden durch ... Geltendmachung von Haftpflichtansprüchen“. Für die Organe des Ministeriums des Innern sowie für Verwaltungen und Einrichtungen, die dem Magistrat von Groß-Berlin unterstehen, gilt dieser Vertrag nicht. Ersetzt werden keine reinen Vermögensschäden, sondern nur Personen- oder Sachschäden, für die der Staat zivilrechtlich verantwortlich ist.

Nach den Bestimmungen des Versicherungsvertrages leistet die Deutsche Versicherungsanstalt bzw. die Vereinigte Groß-Berliner Versicherungsanstalt auch dann Schadensersatz, wenn ein Staatsfunktionär wegen rechtswidriger und fahrlässiger Handlungsweise nach § 839 BGB schadensersatzpflichtig ist, der betreffende Staatsfunktionär unter den Geltungsbereich des Versicherungsvertrages fällt und es sich um Personen- oder Sachschaden handelt (§ 4 Ziff. 1 Satz 2 des Vertrages).

Gegen diese Regelung bestehen verschiedene Bedenken. Hat ein Staatsfunktionär in Ausübung der ihm übertragenen Machtbefugnisse rechtswidrig und fahr-

5 vgl. hierzu Kröger, Zur Frage der Zulässigkeit des ordentlichen Zivilrechtsweges, NJ 1952 S. 258 (Abschn. n Ziff. 4).