

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1232

Der Staat im Recht

Festschrift für Eckart Klein
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Marten Breuer
Astrid Epiney
Andreas Haratsch
Stefanie Schmahl
Norman Weiß



Duncker & Humblot · Berlin

Der Staat im Recht

Festschrift für Eckart Klein
zum 70. Geburtstag

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1232

Der Staat im Recht

Festschrift für Eckart Klein
zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Marten Breuer
Astrid Epiney
Andreas Haratsch
Stefanie Schmahl
Norman Weiß



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-13738-1 (Print)

ISBN 978-3-428-53738-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83738-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Herausgeber ehren mit dieser Festschrift Eckart Klein zu seinem 70. Geburtstag. Sie und die breite Autorenschar zollen dem Wissenschaftler Respekt und erweisen dem Menschen ihre Reverenz. Sie alle vereint die Hoffnung, dem Jubilar mit dieser Festschrift eine Freude zu bereiten.

Eckart Klein hat sich als Wissenschaftler dem Öffentlichen Recht in seiner ganzen Bandbreite gewidmet, wengleich die Tätigkeit am Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1968–1971 und 1976–1981) und die Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht (1974–1976) seine Interessen nachhaltig geprägt und fokussiert haben. Wichtige Themen seiner Publikationstätigkeit während seiner gesamten wissenschaftlichen Laufbahn sind dementsprechend das Verfassungsprozessrecht, das allgemeine Völkerrecht, das Recht der internationalen Organisationen und der internationale Menschenrechtsschutz.

Nach der Heidelberger und Karlsruher Zeit wirkte Eckart Klein in Mainz (1981–1994), wo er seine Beschäftigung mit der deutschen Frage intensivierte und am Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes auch dann festhielt, als dies in der öffentlichen Wahrnehmung zu einer randständigen Position zu werden drohte. Als freiheitsliebenden Patrioten freilich konnten ihn die Lage der Deutschen in der DDR und die Teilung Deutschlands nicht ungerührt lassen. Dementsprechend hat er sich nach dem Fall der Mauer und der Vereinigung frühzeitig in den neuen Bundesländern engagiert und wechselte schließlich an die Universität Potsdam (1994–2008). Hier gründete er auch das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, dem er während dieser Zeit (ab 2001 gemeinsam mit Christoph Menke) als Direktor vorstand.

Der Jurist Eckart Klein ergänzte seine Tätigkeit als Hochschullehrer durch die Wahrnehmung von Richterämtern an den Oberverwaltungsgerichten in Koblenz (1984–1994) und Frankfurt/Oder (1995–2001) sowie am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (1995–2011). Außerdem war er Mitglied des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (1995–2003) und wirkte mehrfach als deutscher Ad-hoc-Richter an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit. Aktivitäten für die Deutsche Forschungsgemeinschaft, im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung und in wissenschaftlichen Vereinigungen sind ebenso zu erwähnen wie Politikberatung und Gutachtertätigkeiten.

Dass bei alledem die akademische Lehre nicht zu kurz kam, war für Eckart Klein oberstes Gebot. Wer ihn als Student im Hörsaal erleben durfte, weiß, wie motivierend

die von ihm aufrichtig verkörperte Verbindung von Pflichtbewusstsein, Kenntnisreichtum und Begeisterung für die Sache gewirkt hat. Seine Beliebtheit als Hochschullehrer lässt sich auch daran ablesen, dass er nicht nur an seinen Heimatuniversitäten unterrichtete, sondern auch in Paris, Szeged und Miami gefragt war und ist.

Eine staatliche Ordnung, deren Funktionsfähigkeit gesichert ist, um ihre Aufgaben nach innen und außen effektiv zu erfüllen, steht im Mittelpunkt seines wissenschaftlichen Wirkens. Der Staat im Recht – getragen vom und gebunden durch das Recht, orientiert an Gemeinwohl und Individualrechten gleichermaßen – ist Gegenstand und Ziel des Rechtswissenschaftlers Eckart Klein.

Schüler und Weggefährten haben in dieser Festschrift Beiträge aus den Bereichen des Völkerrechts, des Europarechts und des nationalen Rechts versammelt, um die Position des Staates im Recht aus unterschiedlichen Blickwinkeln auszuloten. Sie alle danken Eckart Klein für wissenschaftliche Begegnung und persönliche Gespräche. Die herausgebenden Schüler fügen den ganz besonderen Dank an den akademischen Lehrer hinzu, der Vorbild war und ist.

*Marten Breuer
Astrid Epiney
Andreas Haratsch
Stefanie Schmahl
Norman Weiß*

Inhaltsverzeichnis

A. Staatsrecht

<i>Heinz Joachim Bonk</i>	
Betrachtungen zum Staatshaftungsrecht in Deutschland	17
<i>Christian Calliess</i>	
Eigentumsrechtlicher Bestandsschutz und staatliche Genehmigung: Was man hat, das hat man?	37
<i>Thomas Giegerich</i>	
The German Federal Constitutional Court's Misguided Attempts to Guard the European Guardians in Luxemburg and Strasbourg	49
<i>Rolf Grawert</i>	
Vom Staat zur Demokratie. Eine staatsrechtliche Skizze	65
<i>Andreas Haratsch</i>	
Das Integrationsstaatsprinzip des Grundgesetzes	79
<i>Stephan Hobe</i>	
Grundrechtsbindung der Streitkräfte im Ausland? – Zugleich Vorüberlegungen zu einem Streitkräfte-Entsendegesetz	95
<i>Peter M. Huber</i>	
Rolle der Verfassungsgerichte in der europäischen Integration – Die Karlsruher Perspektive	111
<i>Norbert Janz</i>	
Koste es, was es wolle?! – Zum Stand der Akkreditierung an den Brandenburger Hochschulen	127
<i>Daniel-Erasmus Khan</i>	
Der Staat im Unrecht: Luftsicherheit und Menschenwürde	143
<i>Paul Kirchhof</i>	
Annäherung an das Recht	157

<i>Hans Hugo Klein</i>	
Staatsminister Goethe und das Grundgesetz des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach vom 5. Mai 1816	177
<i>David Kretzmer</i>	
The State of Israel in its Legal Dimension: The Constitutional Debate	203
<i>Wolfgang Loschelder</i>	
Und nun: Islamische Theologische Fakultäten an staatlichen Universitäten? – Kritische Fragen zu einem fragwürdigen Projekt	217
<i>Dietrich Murswiek</i>	
Die inhaltslose Gesetzesvorlage	229
<i>Andreas Musil</i>	
Steuergerechtigkeit im Verfassungsstaat. Über die Bedeutung der Grundrechte im Steuerrecht	237
<i>Reinhard Mußgnug</i>	
Das Mehrheitsprinzip	249
<i>Michael Nierhaus</i>	
Rechtsprobleme des Rücktritts des Bundespräsidenten	259
<i>Esin Öricü</i>	
Constructing a legal system without its history: the Turkish experience	275
<i>Dietrich Rauschning</i>	
Verfassungspflicht zur Befolgung völkerrechtlicher Verträge	287
<i>Alfred Rinke</i>	
Schuldenbremse und Landesverfassung	305
<i>Michael Sachs</i>	
Zur Bedeutung der Menschenrechtsgarantien der EMRK für das deutsche (Verfassungs-)Recht	321
<i>Carola Schulze</i>	
Minderheitenschutz und Minderheitenrechte in der Bundesrepublik Deutschland	335
<i>Christian Walter</i>	
Grundrechtliche und rechtsstaatliche Bindungen der Bundeswehr beim Einsatz im Ausland	351
<i>Norman Weiß</i>	
Der Rechtsstaat im Risiko	365

Heinrich Amadeus Wolff
 Die europäisierte deutsche Verfassung 385

B. Prozessrecht

Michael Dawin
 Aufhebung der Ernennung eines Beamten bei Vereitelung oder Missachtung
 eines gerichtlichen Ernennungsverbots. Ein erster Schritt der Rechtsprechung
 zur Rückführung des beamtenrechtlichen Konkurrentenrechtsschutzes in das
 Rechtsschutzsystem der VwGO 399

Matthias Dombert
 Am Beispiel des kommunalen Finanzausgleichs: Gedanken zur Bestimmung
 der verfassungsgerichtlichen Beschwerdebefugnis 411

Oliver Klein
 Das Bundesverfassungsgericht als gesetzlicher Richter – Gefährdungen „von
 innen“ 425

Christoph Menke
 Privatrecht, Klagerecht, Grundrecht. Zur Einheit der modernen Rechtsidee . . . 439

Wolf-Rüdiger Schenke
 Die Überprüfung fachgerichtlicher Entscheidungen durch das Bundesverfas-
 sungsgericht 453

Thorsten Ingo Schmidt
 Der Anspruch auf Entschädigung wegen unangemessener Verfahrensdauer und
 die Verzögerungsbeschwerde 485

C. Unionsrecht

Andreas von Arnould
 „Unions(ergänzungs)völkerrecht“. Zur unions- und verfassungsrechtlichen
 Einbindung völkerrechtlicher Instrumente differenzierter Integration 509

Wolf-Rüdiger Bub und Frank Glienicke
 Informationsinteressen der deutschen Finanzämter im Konflikt mit dem Recht
 der Niederlassungsfreiheit inländischer Kreditinstitute und ihrer unselbständi-
 gen Zweigstellen im europäischen Ausland am Beispiel Österreichs. Zu den
 Grenzen des § 33 Abs. 1 ErbStG aus unionsrechtlicher Sicht 527

Astrid Epiney
 Zur Gewährleistung von „Homogenität“ in Verträgen der EU mit Drittstaaten
 unter besonderer Berücksichtigung der Bilateralen Abkommen Schweiz – EU 541

<i>Christine Langenfeld</i>	
Einwanderungssteuerung im Spannungsfeld zwischen nationalem und europäischem Recht – Was bleibt vom Gestaltungsrecht des Gesetzgebers?	553
<i>Werner Meng</i>	
Die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ – ein Problem der Normenklarheit im EU-Recht	569
<i>Martin Nettesheim</i>	
Der Schuldentilgungsfonds: Rechtliche Rahmenbedingungen eines umstrittenen Instruments zur Eurorettung	603
<i>Matthias Pechstein</i>	
Die Kodifizierung der AETR-Rechtsprechung durch den Vertrag von Lissabon	619
<i>Walter Rudolf</i>	
Datenschutz und Europa	633
<i>Matthias Ruffert</i>	
Die organisatorische Pluralität der EU	643
<i>Torsten Stein</i>	
Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK im Hinblick auf mögliche Konsequenzen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	655
<i>Klaus Stern</i>	
Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor und nach Lissabon	669
<i>Rudolf Streinz</i>	
EU und EMRK: Beitritt ermöglicht, aber nicht leicht gemacht. Probleme des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention nach dem Vertrag von Lissabon	687
<i>Dirk A. Verse</i>	
Kapitalverkehrsfreiheit, VW-Gesetz und VW-Satzung – eine unendliche Geschichte?	701

D. Völkerrecht

<i>Hartmut Bauer und Kai-Holmger Kretschmer</i>	
Das Völkerrecht als Referenzgebiet für eine Allgemeine Vertragsrechtslehre .	727
<i>Marten Breuer</i>	
Souveränität in der Staatengemeinschaft	747

<i>Oliver Dörr</i>	
Völkerrechtliche Deliktsansprüche Privater – auf der Grundlage und in den Grenzen einer völkerrechtlichen Schutznormlehre	765
<i>Robin Geiß</i>	
Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Eine Standortbestimmung nach Abschluss des „Review“-Prozesses	783
<i>Markus Kotzur</i>	
Der Rechtsstaat im Völkerrecht	797
<i>Heike Krieger</i>	
Der Einfluss der Menschenrechte auf den Rechtsetzungsprozess im humanitären Völkerrecht: Das Beispiel der kriegerischen Repressalie	811
<i>Karin Oellers-Frahm</i>	
Der Staat im Völkerrecht	823
<i>Stefan Ulrich Pieper</i>	
Staatenimmunität – eine Bestandsaufnahme	839
<i>Stefanie Schmahl</i>	
Deutschland und die Vereinten Nationen: Zwischen staatlicher Souveränität und multilateraler Kooperation	861
<i>Meinhard Schröder</i>	
Die Völkerrechtsdoktrin im Nationalsozialismus. Rückblick nach 80 Jahren ..	885
<i>Gerd Seidel</i>	
Souveräne Gleichheit und faktische Ungleichheit der Staaten	897
<i>Daniel Thürer</i>	
Demokratie und Völkerrecht – eine schweizerische Perspektive zu einer komplexen Beziehung	913
<i>Christian Tomuschat</i>	
Positive Duties under General International Law	923
<i>Robert Uerpmann-Witzack</i>	
Rechtsfortbildung durch Europaraterecht	939
<i>Andreas Zimmermann</i>	
Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs und Treaty Bodies	953

E. Menschenrechte*Nisuke Ando*

- Reservation to the International Covenant on Civil and Political Rights and the Human Rights Committee: Personal Experience of its former Member 977

Rudolf Bernhardt

- Der Europäische Menschenrechtsschutz in Gefahren 985

Ulrich Beyerlin

- Access of indigenous peoples to natural resources from a human rights perspective 993

Michael Bothe

- Tatsachenfeststellung (Fact-finding) als Mittel der Durchsetzung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht 1007

K. Peter Fritzsche

- Menschenrechtskultur – Zwischen Vision und Wissenschaft 1041

Jochen A. Frowein

- Is the European Court of Human Rights in the danger of overreaching? 1053

Christoph Grabenwarter

- „Third Parties“ im Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte 1057

Kay Hailbronner

- Deutsche, Ausländer, Gastarbeiter, Flüchtlinge, Migranten, ausländische Mitbürger – Überlegungen zur Entwicklung der Menschenrechte im Ausländerrecht 1067

Josef Isensee

- Die heikle Weltherrschaft der Menschenrechte. Zur Dialektik ihrer Universalität 1085

Markus Krajewski

- Menschenrechtliche Anforderungen an Investitions Garantien der Bundesrepublik Deutschland 1113

Dieter Kugelmann

- Die Meinungs- und Pressefreiheit des Art. 10 EMRK und die Bildung von Kategorien und Fallgruppen 1127

Hans-Werner Laubinger

- Das Streikverbot für Beamte unter dem Anpassungsdruck des Europarechts . . 1141

<i>Georg Lohmann</i>	
Menschenrechte zwischen Verfassung und Völkerrecht	1175
<i>Claudia Mahler</i>	
Endlich gleichberechtigt – die Anerkennung der Justiziabilität von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten!	1189
<i>Angelika Nußberger</i>	
Die Verantwortung des Staates für das Handeln Dritter auf der Grundlage der Europäischen Konvention für Menschenrechte	1203
<i>Roza Pati</i>	
The Categorical Imperative to End Modern-Day Slavery: Subsidiarity, Privatization, and the State’s Duty to Protect	1219
<i>Arnd Pollmann</i>	
Heimkehr aus der Sklaverei. Der Schriftsteller Hermann Broch als vergessener Vordenker des völkerrechtlichen Zusammenhangs von Menschenrechten und Menschenwürde	1235
<i>Georg Röss</i>	
Statusvertragliche Interpretationsprobleme der EMRK beim Dayton-Peace Agreement	1253
<i>Dagmar Richter</i>	
Die Verteidigung tradierter Identitätsräume als Schranke der Religionsfreiheit	1263
<i>Eibe Riedel</i>	
Global Human Rights Protection at the Crossroads: Strengthening or Reforming the System	1289
<i>Yuval Shany</i>	
The Effectiveness of the Human Rights Committee and the Treaty Body Reform	1307
<i>Dominik Steiger</i>	
Menschenrechtliche Bestrafungspflichten: Inhalt und Einfluss auf das Weltrechtsprinzip sowie die Immunität <i>ratione materiae</i>	1325
<i>Wolfgang Graf Vitzthum</i>	
« L’homme ne doit pas faire de l’homme un esclave! ». Les droits de l’homme dans les débats des intellectuels européens émigrés aux Etats-Unis	1345
<i>Siegfried Wiessner</i>	
The State and Indigenous Peoples: The Historic Significance of ILA Resolution No. 5/2012	1357

<i>Rüdiger Wolfrum</i>	
The Freedom of Religion: New, or Not so New, Challenges	1369
Schriftenverzeichnis von Prof. Dr. iur. utr. Eckart Klein	1379
Autorenverzeichnis	1403

A. Staatsrecht

Betrachtungen zum Staatshaftungsrecht in Deutschland

Von *Heinz Joachim Bonk*

I. Ausgangslage

Vor rund 30 Jahren ist die Reform des Staatshaftungsrechts gescheitert. Denn das nach langen Beratungen im Gesetzgebungsverfahren schließlich ohne gleichzeitige Grundgesetzänderung zustande gekommene Staatshaftungsgesetz vom 26. Juni 1981¹ wurde auf die Klage mehrerer Bundesländer vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 19. Oktober 1982² wegen damals fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes für dieses Gesetz für nichtig erklärt. Im Jahr 1994 wurden sodann Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 und Abs. 2 in das Grundgesetz neu eingefügt, durch die der Bund eine – an die Zustimmung des Bundesrats geknüpfte – konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für dieses Rechtsgebiet erhielt. Die frühere Kompetenzunklarheit ist damit beseitigt: Gleichwohl gibt es seitdem trotz einiger zögerlicher Bemühungen in Bund und Ländern³ zum Staatshaftungsrecht bisher weder ein Gesetz noch einen Gesetzentwurf auf Bundesebene. Ersichtlich ist es zumal in Zeiten knapper öffentlicher Kassen nicht möglich, einen neuen Gesetzentwurf für das Staatshaftungsrecht in das Gesetzgebungsverfahren zu bringen, der heutigem Rechtsverständnis entspricht und trotzdem möglichst „kostenneutral“ ist.

Diese langjährige Abstinenz des Gesetzgebers ist an sich überraschend. Denn in Deutschland haben sonst die strengen rechtsstaatlichen Anforderungen des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes sowie die Gebote der Vollständigkeit, Klarheit und Bestimmtheit von Normen zur nahezu völligen und detaillierten gesetzlichen Durchnormierung bis in Kleinigkeiten in nahezu allen Lebensbereichen geführt. Das Staatshaftungsrecht ist demgegenüber nach wie vor nur teilweise und uneinheitlich gesetzlich geregelt, es beruht auf unterschiedlichen Grundvorstellungen und besteht aus einem komplizierten Nebeneinander von Europa-, Verfassungs-, Gesetzes-, Gewohnheits- und Richterrecht. Die Rechtsprechung hat die bestehenden Lücken

¹ BGBl I S. 556. Vgl. dazu die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Änderung des GG (zu Art. 34) und für ein Staatshaftungsgesetz aus dem Jahr 1978, BT-Drs. 8/2079 und 8/2080. Zu den Grundsatzüberlegungen vgl. *H. J. Vogel*, DVBl. 1978, 657.

² Vgl. BVerfGE 61, 149 ff.

³ Nachweise bei *H.-J. Bonk*, in: M. Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 34 Rn. 13 ff. Der Koalitionsvertrag von 2009 enthält im Abschnitt „Rechtspolitik“ den knappen Satz „Wir wollen das Staatshaftungsrecht kodifizieren und gerecht ausgestalten“.

und Ungereimtheiten im Wege richterlicher Rechtsfortbildung zwar behelfsmäßig geschlossen, das Staatshaftungsrecht bleibt aber normatives Defizitgebiet.

Das Thema ist auch deshalb aktuell, weil die nationale Rechtsordnung zunehmend vom Europarecht beeinflusst und überlagert wird, was auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg und des Menschenrechtsgesichtshofs in Straßburg zum Ausdruck kommt. Daher stellt sich auch hier die sonst bedeutsame Frage nach dem Verhältnis zwischen dem deutschen und dem europäischen Recht.

Nachfolgend sollen jedenfalls einige grundsätzliche Aspekte des gegenwärtigen Zustands des Staatshaftungsrechts näher betrachtet werden.

II. Begriff und Bedeutung des Staatshaftungsrechts

1. Begriff

Der Begriff „Staatshaftungsrecht“ ist nicht mit dem Amtshaftungsrecht des § 839 BGB identisch, denn er umfasst auch die damit in engem sachlichen Zusammenhang stehenden geschriebenen und richterrechtlichen Institute der öffentlich-rechtlichen Ersatz- und Ausgleichsleistungen im weiteren Sinne. Da der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG n.F. ausdrücklich genannte Begriff an das gescheiterte Staatshaftungsgesetz von 1981 anknüpft, entspricht der grundgesetzliche Kompetenzbegriff – in Anknüpfung und Konkretisierung des Art. 34 GG (hierzu nachfolgend) – im Wesentlichen dem im StHG 1981 enthaltenen, über § 839 BGB hinausgehendem Regelungsbereich.⁴ Er erstreckt sich daher auf alle Staatsgewalten der Legislative, Exekutive und Judikative von Bund, Ländern und Kommunen, soweit sie öffentlich-rechtlich tätig sind und zur öffentlichen Gewalt i.S. von Art. 19 Abs. 4 GG gerechnet werden. Er umfasst die Haftung, also Einstandspflicht und Verantwortlichkeit für rechtswidriges bürgerschädigendes Handeln oder Unterlassen der staatlichen Organe und Organwalter unabhängig davon, ob es schuldhaft erfolgte oder nicht. Auch die im Zusammenhang mit § 839 BGB richterrechtlich entwickelten Haftungsinstitute des enteignenden und enteignungsgleichen Eingriffs sowie der Aufopferung und der Folgenbeseitigung gehören dazu, ebenso die Haftung des Staates aus öffentlich-rechtlichen Vertrags- und sonstigen Schuldverhältnissen sowie des sog. Plangewährleistungsanspruchs und der öffentlich-rechtliche Gefährdungshaftung (zu alledem nachfolgend VI.).

⁴ H.M., vgl. etwa S. Oeter, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 213 ff.; C. Deegenhart, in: Sachs (Fn. 3), Art. 74 Rn. 106 ff.; H. D. Jarass/B. Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 71; I. v. Münch/P. Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 108.

2. Zentrale Bedeutung des Art. 34 GG

Art. 34 GG ist die zentrale Verfassungsnorm für die Haftung des Staates für sein fehlsames, insbesondere rechtswidriges und bürgerschädigendes Handeln. Die Regelung hat bei verfassungskonformer Auslegung und Anwendung mehrfache rechtliche Bedeutung:

a) Als Regelung im Abschnitt „Bund und Länder“ erzeugt er zunächst unmittelbare Bindungswirkungen für alle staatlichen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen. Die dort gewährleistete grundsätzliche Haftung des Staates für pflichtwidriges und einem Dritten gegenüber bestehendes Organ- und Organwalterhandeln ist eine Institutsgarantie. Sie stellt eine Mindestgarantie der Haftung des Staates dar, die er – gemessen an § 839 BGB – überschreiten, aber nicht unterschreiten darf.⁵ Art. 34 S. 1 GG enthält ein grundrechtsähnliches Recht für die Betroffenen und kann mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde verfolgt werden.⁶

b) Art. 34 S. 1 GG wird vielfach – unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung – als bloße „Schuldübernahmenorm“ auf den Staat für eine durch § 839 BGB begründete Haftung für die zivilrechtliche Schuld eines Dritten („Beamten“) ausgelegt. Damit wird aber der eigenständige öffentlich-rechtliche Gehalt des Art. 34 GG als Bestandteil nunmehr des öffentlichen Rechts⁷ relativiert, denn eine Verfassungsnorm darf nicht allein am Maßstab einer – zumal vor dem Grundgesetz erlassenen – zivilrechtlichen einfachgesetzlichen Regelung gemessen und inhaltlich danach bestimmt werden. Art. 34 GG begründet nach Wortlaut und Sinn selbst eine unmittelbare grundsätzliche Verantwortlichkeit des Staates für fehlsam ausgeübte öffentliche Gewalt eines Organwalters und ist damit die Anspruchsgrundlage für die Haftung des Staates bei drittgerichteten Pflichtverletzungen. § 839 BGB und die anderen Staatshaftungsinstitute sind wichtige „Ausführungsgesetze“, die sich daher im Rahmen der Verfassung halten müssen und verfassungskonform auszulegen und anzuwenden sind.⁸

c) Art. 34 GG ist gleichzeitig als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips zu verstehen,⁹ denn dieses und das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebieten, dass ein von öffentlicher Gewalt rechtswidrig Geschädigter nicht grundsätzlich ohne jedwede Kompensation in Geld oder durch sonstigen Schadensausgleich bleiben darf, wenn die einem Dritten gegenüber bestehende Rechtspflicht verletzt wurde. Das ist zugleich

⁵ Vgl. BVerfGE 61, 149 (199); BVerfG (K) NVwZ 1998, 272.

⁶ Vgl. BVerfGE 86, 6 (12); T. v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 4), Art. 34 Rn. 39; H.-J. Papier, in: T. Maunz/G. Dürig, GG, Art. 34 Rn. 87 (64. EL Januar 2009); K. Stern, Staatsrecht III/1, 1988, 1378; Jarass/Piero (Fn. 4), Art. 34 Rn. 1, 2; S. Pieper, in: B. Schmidt-Bleibtreu/H. Hofmann/A. Hopfau (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 34 Rn. 2.

⁷ So ausdrücklich BVerfGE 61, 149 (176).

⁸ Vgl. BVerfGE 61, 149 (199).

⁹ So inzwischen h.M., vgl. etwa Papier (Fn. 6), Art. 34 Rn. 12; J. Wieland, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2007, Art. 34 Rn. 22; v. Danwitz (Fn. 6), Art. 34 Rn. 40; F. Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 9.