

Die Staatshaftung in Polen

Die Europäische Gemeinschaft verfügt über eine besondere gesetzliche Ordnung, die nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch ihre Bürger umfasst. Die in der Europäischen Union (EU) lebenden Bürger sind angesichts der EU mit einer Hoheitsgewalt konfrontiert, die in der Lage ist, individuelle Rechtspositionen zu beeinträchtigen und gegebenenfalls Schäden zu verursachen. Der wirksame Schutz der Rechte des Einzelnen durch das Gemeinschaftsrecht hängt von der Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten einerseits und die Einführung wirksamer Maßnahmen zum Schutz der Rechte im Fall einer Verletzung andererseits ab.

Im Bereich des europäischen Rechts ist zwischen der Haftung der Europäischen Union (EU) und der Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Unionsrecht sowie wegen rechtswidriger Entscheidungen oder Unterlassens von Gerichten oder Verwaltungsbehörden zu unterscheiden. Dabei handelt es sich um zwei eigenständige Ansprüche. Die Haftung der EU richtet sich nach Art. 340 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union und ist weitestgehend vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) geltend zu machen. Die Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Europäisches Recht richtet sich grundsätzlich nach innerstaatlichem Haftungsrecht und ist daher auch vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.

I. Die Rechtsprechung des EuGH

Rechtsfolge der Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten ist die Verantwortung des Mitgliedstaats für die Schäden, die Personen in diesem Zusammenhang erlitten haben. Der EuGH hat 1991 entschieden,¹ dass ein Mitgliedstaat, der eine bürgerschützende Richtlinie der EU nicht fristgerecht umsetzt,² dem Bürger zum Ersatz des dadurch entstehenden Schadens verpflichtet ist. Dies gilt unabhängig davon, welches Organ des Mitgliedstaats den Verstoß begangen hat. Damit wurde die Grundlage für die Staatshaftung für Pflichtverletzungen des Gesetzgebers geschaffen.

Das Urteil *Brasserie du Pêcheur SA / Factorame III*³ gegen die Bundesrepublik Deutschland ist insofern richtungsweisend. Hatte der EuGH bereits in dem *Francovich*-Urteil auf eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten erkannt, ihren Bürgern die Schäden zu ersetzen, die diesen durch eine nicht fristgerechte Umsetzung einer Richtlinie entstehen, so weitet der Gerichtshof im genannten Urteil die Haftung der Mitgliedstaaten auch auf Schäden aus, die Bürgern dadurch entstanden sind, dass ein Staat gegen unmittelbar anwendbare Vorschriften des vertraglichen Primärrechts verstoßen hat.

¹ EuGH 19.11.1991, verbundene Rs. C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, 5357 ff. – *Francovich*.

² Eine Richtlinie wurde fehlerhaft oder nicht umgesetzt, wenn die verletzte Rechtsnorm bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen; der Inhalt der Rechte muss aufgrund der Richtlinie bestimmt werden können; die Nichtumsetzung (= automatisch hinreichend qualifizierter Verstoß) muss kausal für den Schaden sein.

³ Siehe EuGH 5.3.1996, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93, I-1029, *Brasserie du Pêcheur SA / Factorame III*.

Der EuGH stellte fest, dass der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem Einzelnen durch diesen Staaten zuzurechnende Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, auch dann anwendbar ist, wenn der zur Last gelegte Verstoß dem nationalen Gesetzgeber zuzuschreiben ist. Ist ein Verstoß eines Mitgliedstaats gegen das Gemeinschaftsrecht dem nationalen Gesetzgeber zuzurechnen und wird dieser auf einem Gebiet tätig, auf dem er im Hinblick auf normative Entscheidungen über einen weiten Ermessensspielraum verfügt, so hat der Geschädigte einen Entschädigungsanspruch, wenn die verletzte Norm des Gemeinschaftsrechts bezweckt, diesem Rechte einzuräumen, der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen diesem Verstoß und dem Schaden, der dem Einzelnen entstanden ist, ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht. Unter diesem Vorbehalt hat der Staat den Schaden, der durch den ihm zuzurechnenden Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht entstanden ist, im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben, wobei die Voraussetzungen des nationalen Rechts nicht ungünstiger als bei den entsprechenden innerstaatlichen Ansprüchen sein dürfen; auch dürfen diese Voraussetzungen nicht so ausgestaltet sein, dass die Erlangung der Entschädigung praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert ist.⁴

In der Rechtssache *Köbler*⁵ wurde der Gerichtshof erstmals mit der heiklen Frage der Haftung der Mitgliedstaaten wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht durch ein letztinstanzliches Gericht konfrontiert. Der Gerichtshof argumentiert, dass das Gemeinschaftsrecht nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die die Haftung des Mitgliedstaats für Schäden, die dem Einzelnen durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht, der einem letztinstanzlichen nationalen Gericht zuzurechnen ist, entstanden sind, generell ausschließen, sofern dieser Verstoß aus der Auslegung von Rechtsvorschriften oder eines Sachverhalts und der Beweiswürdigung durch dieses Gericht folgt.

Nach Auffassung des Gerichtshofs würde durch den Ausschluss jeglicher Haftung des Staates der Grundsatz, wonach die Mitgliedstaaten zum Ersatz von Schäden verpflichtet sind, die dem Einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht letztinstanzliche Entscheidungen nationaler Gerichte offensichtlich entstanden sind, seines Inhalts beraubt. Denn dem Einzelnen würde in diesem Fall kein effektiver gerichtlicher Schutz der ihm aufgrund des Gemeinschaftsrechts zustehenden Rechte gewährleistet.

Der EuGH macht den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Haftungsmodalitäten keine einheitlichen Vorgaben; er legt jedoch fest, welche Grundvoraussetzungen für den Haftungseintritt erfüllt sein müssen. Ihre Anwendung bleibt hingegen den einzelstaatlichen Gerichten überlassen, so dass diese im Rahmen der ihnen vom Unionsrecht vorgegebenen Grenzen den Besonderheiten ihrer Rechtsordnungen Rechnung tragen können.

⁴ Vgl. *Półtorak*, Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie, in: Wróbel, Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, Kraków 2005, S. 815-841.

⁵ EuGH 30.9.2003, Rs. C-224/01, Slg. 2003, I-10239, *Köbler* /J. Österreich; Vgl. *Zatorska*, Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za działania władzy sądowniczej na przykładzie Polski i Francji, Europejski Przegląd Sądowy, Nr. 7/2008, S. 4-13; *Ruffert*, Case C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA* in Liquidation v. Italia Republic, Judgement of the Court (Great Chamber) of 13 June 2006, nyr., Common Market Law Review, Nr. 4/2007, S. 479-486.

II. Die Staatshaftung in Polen

Das Staatshaftungsrecht wurde bisher in Polen nicht umfassend gesetzlich geregelt. Zwar ist die Staatshaftung in Art. 77 der Verfassung vom 2. April 1997 verbürgt und als Rechtsstaatsersfordernis ausgewiesen (Art. 77: „Jedermann hat das Recht auf Entschädigung des Schadens, der ihm durch unrechtmäßige Maßnahmen eines Organs der öffentlichen Gewalt entstanden ist“). Ein Ausführungsgesetz ist indes bisher nicht ergangen.⁶

1. Erste Regelung – Verfassung der Republik Polen von 1921

Die verfassungsrechtliche Absicherung des Staatshaftungsrechts hat eine lange Tradition, denn schon im – heute nicht mehr geltenden – Gesetz vom 17. März 1921 betreffend die Verfassung der Republik Polen war die Haftung des Staates vorgesehen. Art. 121 dieser Verfassung lautete:

„Jeder Bürger hat das Recht, für Schäden, die ihm Organe der bürgerlichen oder militärischen Staatsgewalt durch eine mit dem Gesetz oder den Dienstpflichten unverträgliche amtliche Tätigkeit zugefügt haben, Entschädigung zu verlangen. Verantwortlich für den Schaden ist der Staat, solidarisch mit den schuldigen Organen; die Erhebung der Klage gegen den Staat und gegen die Beamten ist nicht abhängig von der Genehmigung einer öffentlichen Behörde. Die gleiche Verantwortung trifft Gemeinden und andere Selbstverwaltungskörperschaften sowie deren Organe. Die Durchführung dieser Bestimmung wird durch besondere Gesetze geregelt.“

Die Zweite Polnische Republik (d.h. Polen in der Zeit von 1918 bis 1945) gehörte damit zu den ersten europäischen Staaten, die den Grundsatz der Staatshaftung für rechtswidriges Handeln oder Unterlassen in Ausübung hoheitlicher Gewalt in der Verfassung statuiert haben. Ein Ausführungsgesetz wurde allerdings nicht verabschiedet. Dennoch spielte Art. 121 Verfassung eine große Rolle für die weitere Entwicklung des Staatshaftungsrechts z.B. im Bereich der Auslegung des Schuldrechts.⁷

2. Die Amtshaftung nach dem Zivilgesetzbuch

Gesetzliche Grundlage für die Staatshaftung sind die Bestimmungen über die sog. Amtshaftung,⁸ und zwar Art. 417-421 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) vom 23. März 1964.⁹ Dieser Standort hat historische Gründe. Die Staatshaftung hat sich im 20. Jahrhundert aus der persönlichen Haftung des Beamten entwickelt und wurde erst durch das – nicht mehr geltende – Gesetz über die Staatshaftung für durch öffentliche Bedienstete verursachte Schäden vom 15. Oktober 1956¹⁰ zur Haftung des Staates. Noch heute ist die Amtshaftung systematisch als persönliche Beamtenhaftung ausgestaltet, für die der Staat eintritt. Kern der Amtshaftung, die heute in Art. 77 der Verfassung sowie Art. 417 ZGB ihre

⁶ Vgl. *Saffjan*, Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP, Państwo i Prawo, Nr. 4/1999; *Saffjan*, Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP (w odpowiedzi prof. Adamowi Szponarowi), Państwo i Prawo, Nr. 9/1999, S. 79; *Saffjan*, Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonariusza do bezprawności normatywnej, Zeszyty Prawnicze UKSW, Nr. 3.2/2003, S. 143-178.

⁷ *Bieniek*, in: *Bieniek*, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, tom 1, Warszawa 2007, S. 271-272.

⁸ *Granecki*, Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza (wybrane zagadnienia), Paestra, Nr. 11-12/2000, S. 19.

⁹ Dz.U. 1964 Nr. 16, Pos. 93.

¹⁰ Dz.U. 1956 Nr. 54, Pos. 243.

rechtliche Grundlage findet, ist die Verletzung einer Amtspflicht in Ausübung eines öffentlichen Amtes. Diese Amtspflicht muss gerade gegenüber dem geschädigten Dritten bestehen (Drittbezogenheit) und schuldhaft (vorsätzlich oder fahrlässig) verletzt worden sein.¹¹

Die Amtshaftung gemäß Art. 77 der Verfassung in Verbindung mit Art. 417 ZGB statuiert einen Schadensersatzanspruch in Geld zum Ausgleich für hoheitliches Unrecht. Dieser besteht nur im Fall hoheitlichen Handelns des Staates, nicht im Fall privatrechtlicher Tätigkeit. Voraussetzung ist die Ausübung eines öffentlichen Amtes. Das Gesetz macht insoweit grundsätzlich keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Staatsfunktionen. Ein öffentliches Amt üben nicht nur Verwaltungsbeamte, sondern auch Parlamentarier und Richter aus. Von der Amtshaftung erfasst werden deshalb im Ansatz sowohl Maßnahmen der Verwaltung als auch Handeln des Gesetzgebers und des Richters. Allerdings ergeben sich für legislative und judikative Akte erhebliche Einschränkungen, auf die gleich zurückzukommen ist.

III. Das geltende Amtshaftungsrecht

Das Amtshaftungsrecht ist – wie o.a. ausgeführt – in Art. 417ff. des ZGB geregelt. Diese Bestimmungen wurden durch eine Änderung des ZGB am 17. Juni 2004¹² eingefügt.¹³ Eine sehr wichtige Rolle für die Entwicklung, Auslegung und Anwendung dieser Rechtsvorschriften durch die polnischen Gerichte hatte dabei der Beschluss der Zivilkammer des Obersten Gerichts vom 15. Februar 1971,¹⁴ in dem das Oberste Gericht die Richtlinien der Rechtspflege und der Gerichtspraxis entwickelte.¹⁵

1. Der Begriff des Delikts der öffentlichen Gewalt

Art. 417 § 1 ZGB regelt die sog. Haftung für öffentliche Bedienstete und enthält eine allgemeine Definition des Delikts der öffentlichen Gewalt. Hierunter ist ein rechtswidriges Handeln oder Unterlassen in Ausübung hoheitlicher Gewalt, das einen Schaden verursacht, zu verstehen. Für diesen Schaden haftet der Fiskus oder die Einheit der territorialen Selbstverwaltung oder die juristische Person, die diese Hoheitsgewalt kraft Gesetzes ausübt.¹⁶

¹¹ Vgl. *Kosik*, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, Wrocław 1961; *Szpunar*, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985; *Kremis*, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, *Państwo i Prawo*, Nr. 6/2002, S. 37-50.

¹² Dz.U. 2004, Nr. 162, Pos. 1692.

¹³ Siehe hierzu *Radwański*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, *RPEiS*, Nr. 2/2004, S. 7; *Radwański*, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, *Monitor Prawniczy*, Nr. 21/2004, S. 971.

¹⁴ Az. III CZP 3/370, veröffentlicht im Bulletin des Obersten Gerichts Jahr 1971, Nr. 4, Pos. 59.

¹⁵ Vgl. *Szpunar*, *O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, *Państwo i Prawo*, Nr. 9/1999, S. 88.

¹⁶ *Banaszczyk*, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej*, in: *Olejniczak* (Hrsg.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, *System Prawa Prywatnego*, tom 6, Warszawa 2009.

2. Voraussetzungen der Amtshaftung

Art. 417 § 1 ZGB enthält folgende Tatbestandselemente des Amtshaftungsanspruchs; ein Anspruch aus Amtshaftung ist danach begründet, wenn:

- 1) jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes
- 2) eine Amtspflicht verletzt,
- 3) die ihm einem Dritten gegenüber obliegt und
- 4) dadurch einen Schaden verursacht (sog. Kausalität zwischen Schaden und rechtswidrigem Handeln oder Unterlassen).

a. Ausübung eines öffentlichen Amtes

Mit der Voraussetzung „Ausübung eines öffentlichen Amtes“ sollte der gesamte Bereich hoheitlichen Handelns in den Anwendungsbereich der Amtshaftung einbezogen werden. Der Amtswalter muss folglich „in Ausübung“ eines öffentlichen Amtes und nicht nur „bei Gelegenheit“ der Amtsausübung gehandelt haben. Zwischen der Ausübung des Amtes und dem Eintritt des Schadens muss ferner ein äußerer und innerer Zusammenhang bestehen.¹⁷

Unabhängig von seinem Status ist jeder „Beamter“ im Sinne der Amtshaftungsvorschriften, der hoheitlich tätig wird. Abzustellen ist damit allein auf die vom Handelnden ausgeübte Funktion (sog. funktionaler Beamtenbegriff). Damit erstreckt Art. 417 ZGB den Anwendungsbereich der Amtshaftung auf den gesamten Bereich hoheitlichen Handelns. Hoheitlich handeln folglich nicht nur Verwaltungsbehörden, sondern auch Regierungen, Minister, Gerichte oder Parlamente. Die Amtshaftung ist damit keine Beamtenhaftung, sondern eine Haftung für eine Amtswaltertätigkeit; sie erfasst exekutives, judikatives und legislatives Handeln.

b. Rechtswidriges Handeln oder Unterlassen

Weitere Voraussetzung ist, dass eine Amtspflicht verletzt wurde. Das Amtshaftungsrecht setzt diese Amtspflichten voraus und verweist damit auf sonstige Rechtsnormen. Die Amtspflichten können aus allen Rechtsquellen (z.B. aus der Verfassung, aus Gesetzen, Rechtsordnungen oder Satzungen) herrühren. Sie können sowohl durch aktives Tun als auch durch pflichtwidriges Unterlassen verletzt werden.¹⁸

Eine bloße objektive Pflichtwidrigkeit der Amtshandlung ist nicht ausreichend; vielmehr wird eine schuldhafte Verletzung von Amtspflichten verlangt. Als Schuldformen kommen Vorsatz und Fahrlässigkeit in Betracht, wobei es keine Rolle spielt, ob es sich um grobe oder leichte Fahrlässigkeit gehandelt hat.

c. Drittbezogenheit der Amtspflicht

Die nächste Voraussetzung ist die Drittbezogenheit der Amtspflicht. Schadenersatz wird ausschließlich dann geleistet, wenn und soweit die verletzte Amtspflicht gegenüber dem

¹⁷ *Baginska*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, S. 204; *Haczkowska*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, S. 103-108.

¹⁸ Vgl. *Saffjan*, *Problematyka tzw. bezprawności względnej oraz związku przyczynowego na tle odpowiedzialności za niezgodne z prawem akty normatywne*, in: *Ogiegło, Popiołek, Szponar* (Hrsg.), *Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.

Geschädigten bestand. Zweck der Amtspflicht muss daher gerade oder zumindest auch der Schutz der Individualinteressen des Betroffenen sein. Soll die Amtspflicht nur die Allgemeinheit schützen (z.B. im Fall einer Anordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung), so fehlt es an der notwendigen Drittbezogenheit.

Eine Amtspflicht ist jedenfalls dann drittbezogen, wenn der Geschädigte zum Kreis der unmittelbar durch das Delikt Verletzten im Sinne des Art. 417 ZGB gehört. Beamten obliegt nämlich kraft ihres Amtes die Pflicht, Unbeteiligte nicht zu schädigen und damit unerlaubte Handlungen zu unterlassen. Ein Beamter, der in Ausübung eines öffentlichen Amtes eine unerlaubte Handlung begeht, verletzt auch eine drittbezogene Amtspflicht.

d. Kausalität zwischen Schaden und rechtswidrigem Handeln oder Unterlassen

Zwischen der Amtspflichtverletzung und dem eingetretenen Schaden muss des Weiteren ein ursächlicher Zusammenhang bestehen. Die Gerichte geben in der Kausalitätsfrage der Theorie des adäquaten Kausalzusammenhangs den Vorzug.¹⁹ Die Kausalität hat gemäß Art. 6 ZGB der Geschädigte nachzuweisen, denn hiernach trifft „die Beweislast für die Tatsache denjenigen, der aus ihr Rechtsfolgen ableitet“.

Art. 417-417¹ ZGB beinhalten keine Legaldefinition des Schadens. Dies bedeutet, dass die allgemeinen Vorschriften des ZGB Anwendung finden. In diesem Zusammenhang hilft Art. 361 ZGB bei der Bezeichnung des Umfangs des Schadensersatzes. Hiernach haftet, wer zum Schadensersatz verpflichtet ist, nur für die normalen Folgen der schadensstiftenden Handlung oder Unterlassung. Der Schaden umfasst mangels abweichender gesetzlicher Regelung oder vertraglicher Vereinbarung innerhalb der oben genannten Grenzen die Einbußen, die der Geschädigte erlitten hat (*damnum emergens*), sowie die Vorteile, die er hätte erzielen können, wenn ihm der Schaden nicht entstanden wäre (*lucrum cessans*). Im Falle einer Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung umfasst der Schaden alle aus diesem Anlass entstehenden Kosten. In dieser Situation kann das Gericht dem Geschädigten als Wiedergutmachung für das erlittene Unrecht einen angemessenen Geldbetrag zuerkennen (Art. 445 ZGB). Im Falle der Verletzung eines persönlichen Rechtsgutes kann das Gericht demjenigen, dessen persönliches Rechtsgut verletzt wurde, einen angemessenen Geldbetrag als Wiedergutmachung für das erlittene Unrecht zuerkennen oder auf Verlangen auf Zahlung eines entsprechenden Geldbetrages für einen von diesem angegebenen gesellschaftlichen Zweck erkennen. Dies kann unabhängig von anderen Maßnahmen, die zur Beseitigung der Folgen der Verletzung erforderlich sind, geschehen (Art. 448 ZGB). Die genannten Rechtsgrundlagen des Anspruchs auf Schadensersatz wurden auch vom Verfassungsgerichtshof in seinen Urteilen vom 5. Dezember 2001 und 23. September 2003 anerkannt.

Die Ermittlung des Schadensumfangs ist – wie angeführt – nicht im Einzelnen geregelt und richtet sich nach den entsprechenden Vorschriften des ZGB. Ersetzt werden sowohl Vermögensschäden (materieller Schaden) als auch Nichtvermögensschäden (immaterieller Schaden).

Der Amtshaftungsanspruch ist dabei in aller Regel nur auf Geldersatz gerichtet. Die nach Art. 363 ZGB mögliche Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands (Natural-

¹⁹ Vgl. *Bosek*, Szkoła i związek przyczynowy w sprawie bezprawia legislacyjnego, *Studia Iuridica*, Nr. XLVII/2007, S. 19-41; *Koch*, Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym, Warszawa 1975, S. 118.

restitution) kommt nicht in Betracht. Denn mit dem Anspruch kann nicht die Vornahme oder Überleitung einer Amtshandlung erreicht werden. Könnte der Staat im Rahmen der Naturalrestitution zur Vornahme oder Aufhebung einer Amtshandlung verurteilt werden, läge ein unzulässiger Eingriff der Zivilgerichte in die Entscheidungskompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor.

3. Haftung im Fall der vertraglichen Übertragung hoheitlicher Aufgaben

Art. 417 § 2 sieht die Übertragung hoheitlicher Aufgaben vor. Sie erfolgt aufgrund Vereinbarung mit einer Einheit der territorialen Selbstverwaltung oder einer anderen juristischen Person. In der Praxis geht es hier um Vereinbarungen zwischen dem Fiskus und einer Einheit der territorialen Selbstverwaltung oder zwischen einer Einheit der territorialen Selbstverwaltung und einer anderen juristischen Person. Dies bedeutet, dass eine Vermutung des Bestehens einer derartigen Vereinbarung ausgeschlossen ist.²⁰

Wurden hoheitliche Aufgaben übertragen, so haften der Auftraggeber und die beauftragende Einheit der territorialen Selbstverwaltung oder der Fiskus für Schäden gesamtschuldnerisch. Die Anordnung der Gesamtschuld vereinfacht die Situation des Geschädigten, weil sich der Gläubiger (der durch die Ausführung hoheitlicher Aufgaben Geschädigte) aussuchen kann, welchen Schuldner (welchen der beiden Vertragspartner) er in Anspruch nimmt (sog. Paschastellung). Die Erfüllung durch einen Gesamtschuldner wirkt entlastend auch für den oder die anderen.

Die Haftung im Fall der Übertragung hoheitlicher Aufgaben hat verschiedene Rechtsgrundlagen. Die vertraglich beauftragte Partei haftet für rechtswidrige Handlungen, der Auftraggeber haftet für seine Erfüllungsgehilfen nach Art. 474 ZGB.²¹ Als Erfüllungsgehilfen werden Personen bezeichnet, die mit Wissen und Wollen im Pflichtenkreis des Schuldners tätig sind. Rechtsfolge der Einstufung einer Hilfsperson als Erfüllungsgehilfe ist, dass neben der Eigenhaftung des Gehilfen auch der Schuldner für einen durch Verschulden des Erfüllungsgehilfen entstandenen Schaden haftet.

4. Amtshaftung wegen rechtswidriger Rechtsvorschriften

Die Grundlage für die Haftung für Rechtssetzungsakte findet sich in Art. 417¹ ZGB. Hiernach kann Ersatz eines Schadens, der durch den Erlass einer Rechtsvorschrift verursacht worden ist, erst verlangt werden, wenn die Unvereinbarkeit dieser Vorschrift mit der Verfassung, einem ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag oder einem Gesetz in dem hierfür vorgesehenen Verfahren festgestellt worden ist.²²

²⁰ Siehe *Szczepaniak*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, S. 90; *Pyziak-Szafnicka*, *Odpowiedzialność gmin za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, Nr. 3/1997, S. 482.

²¹ Art. 474 ZGB „Der Schuldner haftet für Handlungen und Unterlassungen von Personen, mit deren Hilfe er das Schuldverhältnis erfüllt, und für Handlungen und Unterlassungen von Personen, denen er die Erfüllung des Schuldverhältnisses anvertraut, wie für eigenes Handeln oder Unterlassen. Die vorstehende Vorschrift findet auch Anwendung, wenn der gesetzliche Vertreter des Schuldners das Schuldverhältnis erfüllt.“

²² *Satera*, *W kwestii odpowiedzialności za wyrządzenie szkody przez wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem wspólnotowym*, *Europejski Przegląd Sądowy* Nr. 3/2006, S. 7-13.

Umstritten und differenziert zu beurteilen ist die Frage, ob die fehlerhafte Normsetzung generell zu Amtshaftungsansprüchen führen kann. Hier wird zunächst nach der Rechtssetzungsebene unterschieden zwischen vom Parlament beschlossenen förmlichen Gesetzen (legislativem Unrecht) und Rechtssetzungsakten der Exekutive in Gestalt von Rechtsverordnungen und Satzungen (normativem Unrecht). Es lässt sich nicht bestreiten, dass auch die Parlamentsabgeordneten ein öffentliches Amt ausüben und bei der Gesetzgebung an vorrangiges Recht, die Verfassung, gebunden sind, und beispielweise die Grundrechte der Bürger zu beachten haben.

Die Besonderheit dieser Regelung ist die Pflicht der vorherigen Erhebung einer Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Rechtsvorschrift. Die Feststellung der Rechtswidrigkeit erfolgt aufgrund der Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichtshofs,²³ die als richtungweisender Gerichtsentscheid gilt und die Rechtsprechung der untergeordneten Gerichte besonders beeinflusst (sog. Präjudiz oder Vorentscheidung). Erst nach der Vorentscheidung ist eine Geltendmachung des Anspruchs auf Schadenersatz und Entschädigung auf gerichtlichem Wege möglich. Die Bedeutung dieser Leitentscheidung liegt in der weitgehenden Bindungswirkung für die untergeordneten Gerichte, die zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung führt.

Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs sind allgemein bindend, endgültig und treten am Tag ihrer Verkündung in Kraft. Der Verfassungsgerichtshof kann allerdings eine andere Frist bestimmen, mit deren Ablauf der Normativakt seine bindende Kraft verliert. Bei Gesetzen darf diese Frist achtzehn Monate, bei anderen Normativakten zwölf Monate nicht überschreiten. Sind Gegenstand des Urteils finanzielle Aufwendungen, die im Haushaltsgesetz nicht vorgesehen sind, setzt der Verfassungsgerichtshof die Frist für das Außerkrafttreten des Gesetzes nach Anhörung des Ministerrates fest (Art. 190 der Verfassung).

Besonders zu erwähnen ist, dass die Freistellung des Parlaments von der Amtshaftung für den Bereich der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht nicht gilt. Soweit einzelne Unionsbürger durch die Nichtumsetzung oder fehlerhafte Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht Schaden erleiden, kommt ein Schadenersatzanspruch aufgrund des gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs, den der Europäische Gerichtshof entwickelt hat, in Betracht.

Für die Geltendmachung des Anspruchs auf Schadenersatz (Entschädigung) für die fehlerhafte Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht (Unvereinbarkeit der polnischen Vorschriften mit europäischem Recht) ist ein Präjudiz nicht erforderlich. Dies ergibt sich z.B. aus Art. 417¹ ZGB, der keine Vorschriften des Gemeinschaftsrechts aufzählt. Ein weiteres Argument betrifft die unmittelbare Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der polnischen Rechtsordnung. Nach Art. 91 Abs. 1 der Verfassung wird das von einer internationalen Organisation gesetzte Recht unmittelbar angewandt und hat im Fall der Unvereinbarkeit mit dem Gesetz Vorrang, sofern dies aus einem von Polen ratifizierten Vertrag mit der internationalen Organisation folgt.

²³ Der polnische Verfassungsgerichtshof hat keine Kompetenz zur Entscheidung über die Unvereinbarkeit der Akte lokalen Rechts (z.B. einer Gemeinde, des Landrats) mit hierarchisch höheren Akten (z.B. Verordnungen, Gesetzen). Diese Kompetenzen gebühren den Verfassungsgerichten.

Um die Interessen des Staatsschatzes zu schützen, wurde durch Gesetz vom 8. Juli 2005 die Generalstaatsanwaltschaft des Staatsschatzes²⁴ ins Leben gerufen. Ihre grundlegende Aufgabe ist die Sicherstellung der einheitlichen Prozessvertretung des Staatsschatzes vor den in- und ausländischen Gerichten. Die Prozessvertretung findet in Angelegenheiten Anwendung, in denen der Staatsschatz Kläger, Beklagter oder Teilnehmer eines Verfahrens vor einem Gericht, dem Gerichtshof oder einem anderen rechtsprechenden Organ ist bzw. werden soll. Die Vertretung des Staates durch die Generalstaatsanwaltschaft des Staatsschatzes ist in Amtshaftungsverfahren wegen rechtswidriger Rechtssetzung obligatorisch.²⁵

5. Amtshaftung im Fall rechtswidriger Entscheidung oder Unterlassens eines Gerichts oder einer Behörde

Die Amtshaftung wegen einer rechtswidrigen gerichtlichen oder Verwaltungsentscheidung findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 417¹ § 2 ZGB. Eine Entschädigung kann im Fall eines rechtswidrigen Handelns oder Unterlassens erst verlangt werden, wenn die Rechtswidrigkeit in dem hierfür vorgesehenen Verfahren festgestellt worden ist, es sei denn, spezielle Vorschriften sehen etwas anderes vor (Art. 417¹ § 3 ZGB). Dies gilt auch für den Fall, dass die rechtskräftige Gerichtsentscheidung oder die endgültige Verwaltungsentscheidung aufgrund einer Rechtsvorschrift ergangen ist, die mit der Verfassung, einem ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag oder einem Gesetz unvereinbar ist.²⁶

Der Gerichtshof wies in der Rechtssache *Köbler* darauf hin, dass die Mitgliedstaaten zum Ersatz von Schäden verpflichtet sind, die dem Einzelnen durch den Staaten zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstanden sind. Dies gelte auch dann, wenn der Verstoß in der letztinstanzlichen Entscheidung eines Gerichts bestehe, sofern die verletzte Gemeinschaftsrechtsnorm das Ziel hat, dem Einzelnen Rechte einzuräumen, der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen diesem Verstoß und dem Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht. Bei der Entscheidung darüber, ob der Verstoß hinreichend qualifiziert ist, muss das zuständige nationale Gericht im Fall einer letztinstanzlichen Gerichtsentscheidung unter Berücksichtigung der Besonderheit der richterlichen Funktion prüfen, ob der Verstoß offenkundig ist. Dabei ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten zu bestimmen, welches Gericht für die Entscheidung von Schadensersatzstreitigkeiten zuständig ist.

Stellt der Verfassungsgerichtshof die Unvereinbarkeit des Normativaktes, aufgrund dessen eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung, eine endgültige Verwaltungsentscheidung oder die sonstige Entscheidung ergangen ist, mit der Verfassung, einem völkerrechtlichen Vertrag oder einem Gesetz fest, bildet die Entscheidung des Verfassungsge-

²⁴ Dz.U. 2005, Nr. 169, Pos. 1417.

²⁵ *Dziurda, Janota, Miller, Przychodzki, Tupin*, Komentarz do ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Warszawa 2006.

²⁶ *Sadowski*, Granice odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za orzeczenia sądów – glosa do wyroku ETS z 13.6.2006 r. w sprawie C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo*, Europejski Przegląd Sądowy, Nr. 11/2006, S. 41-51; *Santera*, Za jakie naruszenie prawa wspólnotowego przez sąd najwyższego szczebla należy się odszkodowanie. Uwagi na marginesie wyroku ETS *Traghetti*, Europejski Przegląd Sądowy, Nr. 9/2006, S. 4-11; *Banaszczyk*, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie (art. 417¹ § 3 k.c.), *Palestra*, Nr. 9-10/2006, S. 9-18; *Banaszczyk*, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym, z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 417¹ § 2 K.C.), *Palestra*, Nr. 5-6/2006, S. 118-135.

richtshofes die Grundlage für die Wiederaufnahme des Verfahrens beziehungsweise für die Aufhebung der Entscheidung nach den Grundsätzen und in dem Verfahren, die in den betreffenden Vorschriften geregelt sind (Art. 190 Abs. 4 der Verfassung). In Betracht kommt hier allein die Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der rechtskräftigen Entscheidung vor dem Obersten Gericht (Art. 424¹-424¹² Zivilprozessordnung).²⁷

Der EuGH hat in seinen Entscheidungen festgestellt, dass es nach ständiger Rechtsprechung mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung Sache der nationalen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und das Klageverfahren, das umfassenden Schutz der dem Einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten muss, regeln. Insofern ist festzustellen, dass der Gesetzgeber mit der letzten Novelle zur Zivilprozessordnung die Forderung des EuGH vollständig erfüllt hat.

6. Amtshaftung wegen Unterlassens im Fall einer Rechtsvorschrift

In Art. 417¹ § 4 ZGB wurde die Rechtsgrundlage für die Amtshaftung wegen Nichterlassens einer Rechtsvorschrift statuiert (sog. Haftung für legislatives Unterlassen).²⁸ Hiernach ist dann, wenn eine Rechtsvorschrift, die gesetzlich vorgeschrieben ist, nicht erlassen wird, das Unterlassen von dem Gericht, das über die Entschädigung entscheidet, festgestellt. Damit setzt der Anspruch auf Schadenersatz anders als in den oben beschriebenen Fällen keine Vorentscheidung (Präjudiz) voraus.

Von legislativem Unterlassen kann nur dann gesprochen werden, wenn aus einer Rechtsvorschrift ausdrücklich hervorgeht, in welchem Zeitraum das Gesetz oder die Verordnung von dem zuständigen Organ der öffentlichen Gewalt zu verabschieden ist. Ein gutes Beispiel für diese Fälle sieht Art. 92 der Verfassung vor, wonach Rechtsverordnungen durch die in der Verfassung angegebenen Organe aufgrund einer ausführlichen gesetzlichen Ermächtigung und zur Umsetzung erlassen werden. Die Ermächtigung soll das für den Erlass der Rechtsverordnung zuständige Organ und den Gegenstand, der übertragen wurde, bezeichnen sowie den Inhalt des Rechtsaktes betreffende Richtlinien enthalten. In Amtshaftungsverfahren wegen legislativen Unterlassens ist die Vertretung des Staates durch die Generalstaatsanwaltschaft des Staatsschatzes obligatorisch.

²⁷ Vgl. *Banaszczyk*, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją* (art. 417¹ § 2 K.C.), *Palestra*, Nr. 5-6/2006, S. 118-135; *Ereciński*, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, in: *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, S. 1001-1013; *Gudowski*, *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, *Przegląd Sądowy*, Nr. 1/2006, S. 3-22; *Pecyna*, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako przesłanka (braku) odpowiedzialności Skarbu Państwa*, *Transformacje Prawa Prywatnego*, Nr. 2/2006, S. 41-98; *Pietrzykowski*, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, *Przegląd Sądowy*, Nr. 4/2005, S. 3-17.

²⁸ Siehe *Chmielewska*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za zaniechanie legislacyjne* (w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego), *Państwo i Prawo*, Nr. 9/2009, S. 48-60; *Saffan*, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu tzw. bezprawia normatywnego*, *Ruch Pracowniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, Nr. 1/2005; *Bosek*, *Odpowiedzialność państwa za zaniechanie prawodawcze*. Uwagi na tle wyroku SN z 24 września 2003 r., I CKN 143/03, *Przegląd Sądowy*, Nr. 11-12/2004, S. 3-30; *Bosek*, *Odpowiedzialność państwa za legislacyjne bezprawie w prawie niemieckim*, *Państwo i Prawo*, Nr. 1/2003, S. 78-90.

7. Haftung für Personenschäden

Die Haftung für Personenschäden regelt Art. 417² ZGB; hiernach kann der Geschädigte, wenn bei rechtmäßiger Ausübung öffentlicher Gewalt ein Personenschaden verursacht wurde, ganz oder teilweise Ersatz des Schadens sowie eine Wiedergutmachung in Geld für erlittenes Unrecht verlangen, wenn dies nach den Umständen Billigkeitserwägungen, insbesondere im Fall der Arbeitsunfähigkeit oder einer schwierigen materiellen Lage des Geschädigten, erfordern.²⁹

IV. Zusammenfassung

Ausgangspunkt einer etwaigen Staatshaftung in der Europäischen Union ist die sog. *Frankovich*-Doktrin des EuGH. Danach können Einzelpersonen oder Unternehmen, denen aus einer hinreichend qualifizierten Verletzung des Gemeinschaftsrechts ein Schaden erwächst, einen Staatshaftungsanspruch gegen die verantwortlichen Hoheitsträger geltend machen. Dieser Staatshaftungsanspruch stellt „die notwendige Ergänzung der unmittelbaren Wirkung dar, die den Gemeinschaftsvorschriften zukommt, auf deren Verletzung der entstandene Schaden beruht“. Die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts wäre nämlich beeinträchtigt, „wenn Rechte des Einzelnen durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt würden, die einem Mitgliedstaat zuzurechnen sind“. Art, Umfang und Haftungssubjekt bestimmen sich sodann in Ermangelung einer Regelung des Gemeinschaftsrechts nach innerstaatlichem Recht.

Soweit es auf dem betreffenden Gebiet keine Vorschriften des Gemeinschaftsrechts gibt, ist es „Sache der nationalen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaates, die Kriterien festzulegen anhand derer Art und Umfang der Entschädigung bestimmt werden können“, wobei „die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei vergleichbaren Klagen, die nur nationales Recht betreffen (Grundsatz der Gleichwertigkeit), und nicht so ausgestaltet sein dürfen, dass sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, eine Entschädigung zu erlangen (Effektivitätsgrundsatz)“.

Den Haftungsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts entsprechend hat der Mitgliedstaat Schadenersatz zu leisten; er kann sich nicht auf eine bloße Entschädigung beschränken. Die Mitgliedstaaten sind berechtigt, Art und Umfang der Ersatzleistung näher zu bestimmen; der Schadenersatz hat nach der Rechtsprechung des EuGH aber unter Berücksichtigung des Schadens angemessen zu sein und einen effektiven Schutz der Rechte des Geschädigten zu gewährleisten. Die Staatshaftung in Polen ist – wie dargestellt – übersichtlich geregelt und in ihrer Anwendung recht sicher. Die Amtshaftung gemäß Art. 77 der Verfassung in Verbindung mit Art. 417-421 ZGB statuiert einen Schadensersatzanspruch zum Ausgleich hoheitlichen Unrechts. Er besteht also nur für hoheitliches, nicht für privatrechtliches Handeln des Staates. Voraussetzung ist die Ausübung eines öffentlichen Amtes. Das Gesetz macht insoweit grundsätzlich keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Staatsfunktionen. Ein öffentliches Amt üben nicht nur Verwaltungsbeamte, sondern auch Parlamentarier und Richter aus. Von der Amtshaftung werden deshalb im Ansatz sowohl Maßnahmen der Verwaltung als auch gesetzgeberisches und richterliches Handeln erfasst. Folglich kann das polnische Staatshaftungsrecht als beispielhaft für andere Rechtsordnungen in Europa gelten.

²⁹ *Więzowska, Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009.