

Einleitung

*Helmut Koziol**

Deutlich wahrnehmbar steigt in der Bevölkerung aber auch in Juristenkreisen der Unmut über die Gegensätzlichkeit zweier Eindrücke: Einerseits der anscheinend doch sehr großzügige oder sogar sorglose Umgang mit Steuergeldern, andererseits die Unterdotierung für die Gesellschaft wichtiger Bereiche. Hinzuweisen ist etwa auf die österreichischen Beispiele der überaus großzügigen Planung der Erneuerung einer Seilbahn durch eine Stadt zum drei- oder vierfachen Betrag, den benachbarte Gemeinden für die Sanierung einer entsprechenden Seilbahn auszugeben bereit sind. Hinzu kommen gravierende Überschreitungen der schon hohen Kostenvoranschläge für Großprojekte, etwa für Spitäler oder wiederum Seilbahnen, bei denen eine Verdoppelung der Kosten erreicht wurde¹. Zurückzuführen sind diese Kostenüberschreitungen nicht selten auf »Bauablaufstörungen«², auf die Betrauung unerfahrener und ungeeigneter Projektleiter, auf unangemessenen Zeitdruck³ oder auf unzureichende Kontrollen⁴. Bemerkenswert ist auch die Übernahme einer insolvenzgefährdeten Bank ohne gründliche Kalkulation

1

* Europäisches Zentrum für Schadenersatz- und Versicherungsrecht (ECTIL), Wien (koziol@ectil.org).

1 Stadtblatt Innsbruck vom 2./3. Jänner 2020.

2 <<http://www.rechnungshof.gv.at>>: Bericht des Rechnungshofes Stadt Wien – Projekt Neubau Krankenhaus Nord, GZ 004.497/008–1B1/18, Seite 112: »Der RH hielt kritisch fest, dass der KAV die im Jahr 2010 geplanten Kosten von 1,017 Mrd. EUR für die Errichtung des Krankenhauses Nord laut Stand Mitte 2017 voraussichtlich um zumindest rd. 272,47 Mio. EUR bzw. 27 % überschreiten wird; im schlechtesten Fall sogar um rd. 387,87 Mio. EUR bzw. 38 %. Dies, obwohl der KAV in der Kostenschätzung bereits eine Reserve von 67,84 Mio. EUR bzw. 6,67 % vorsah. Die Gründe für die Kostensteigerung lagen nach Ansicht des RH insb. in den Bauablaufstörungen, der nicht ausschreibungsreifen Planung und den Leistungsabweichungen.«

3 <<https://tirol.orf.at/v2/news/stories/2917325>> – Die Mehrkosten für den Bau der neuen Patscherkofelbahn in Innsbruck werden nochmals um elf Millionen Euro steigen. Eine der wichtigsten Ursachen für die höheren Kosten war das enge Zeitkorsett.

4 <<https://www.tt.com/politik/landespolitik/bericht-zu-patscherkofelbahn>>, 20.06.2019: Bericht zu Patscherkofelbahn: Kontrolle der Kosten war nur »partiell«.

der Folgekosten, ohne eingehende Erkundung der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage der Bank und ohne irgendwelche vertraglichen Absicherungen gegenüber den Veräußerern bezüglich noch nicht bekannter Risiken⁵. Im Nachbarland hat die Entscheidung des deutschen Bundesverkehrsministeriums Aufsehen erregt, noch vor der Verkündung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur gesetzlich eingeführten PKW-Maut für die Nutzung deutscher Autobahnen bindende Verträge über die Installation der Mautsysteme zu schließen, deren Auflösung nach Fällung des ablehnenden Urteils nutzlose Zahlungen in dreistelliger Millionenhöhe auslöst⁶. Die Liste könnte – so hat man den Eindruck – fast beliebig verlängert werden. Auf der anderen Seite stehen die Klagen, dass keine ausreichenden Mittel für die zukunftsentscheidende Bildung der Jugend oder für die Grundlagenforschung zur Verfügung stehen; dass der Bereich der Gesundheit und Altenpflege unfinanzierbar werde; der soziale Wohnbau vernachlässigt wurde und vieles mehr.

- 2 Mit diesen Hinweisen auf Diskussionsbereiche soll und kann hier kein Urteil darüber gefällt werden, ob in den Einzelfällen wirklich sorgloses Handeln vorzuwerfen ist und ob tatsächlich eine unzureichende Dotierung wichtiger Bereiche gegeben ist. Um auf konkrete Fälle eingehen zu können, bedürfte es einer genauen Kenntnis der Sachverhalte, die häufig bis heute nicht völlig aufgeklärt wurden; es kann hier ebenfalls nicht über den wahren Finanzierungsbedarf bestimmter Vorhaben geurteilt werden, da über diesen in so manchen Fällen nicht einmal die zuständigen Sachverständigen Einvernehmen erzielen können. Es soll auch vermieden werden, dass die Diskussion in Sachverhaltsdetails abgeleitet, was bei der Erörterung konkreter Fälle sicherlich der Fall wäre. Hier sollen vielmehr die grundsätzlichen Haftungsprobleme im Brennpunkt stehen. Die Beispiele dienen daher nur der Veranschaulichung, welche Arten von Sachverhalten gemeint sind, in denen unter Umständen eine Politikerhaftung relevant werden könnte, wenn tatsächlich Sorglosigkeit gegeben wäre; und es sollte lediglich daran erinnert werden, dass nach verbreiteter Auffassung für durchaus wichtige Vorhaben zu wenig Geld zur Verfügung steht, also nicht allseits Überfluss herrscht, der die ungehemmte Großzügigkeit in anderen Bereichen rechtfertigen könnte.

5 Siehe <<http://cdn.untersuchungskommission.at/pdf/BerichtHypoUntersuchungskommission.pdf>>.

6 Siehe *Cornils*, Deutschland Rz 1.

Wohl aber ist auf Folgendes hinzuweisen: In so manchen die Gemüter der Bevölkerung aufwühlenden Fällen wird in Untersuchungsausschüssen der politischen Verantwortlichkeit nachgegangen, wobei zwischen Aufwand und Ergebnis wohl nicht stets ein wirklich befriedigendes Verhältnis zu bestehen scheint. In nicht wenigen Fällen kommt es auch zu strafrechtlichen Verfahren und Verurteilungen. Nur selten hört man jedoch, dass Politiker schadenersatzrechtlich zum Ausgleich des verursachten Nachteils herangezogen werden. Das verwundert im Verhältnis zur Geltendmachung der politischen und auch strafrechtlichen Verantwortung. Noch mehr jedoch, wenn bedacht wird, dass unterhalb der Strafrechtsgrenze vielfältige zivilrechtliche Sorgfaltspflichten bestehen, die außerhalb des politischen Bereichs durchaus eine erhebliche Rolle spielen, wie insbesondere auch der Blick auf die zunehmende zivilrechtliche Belangung von leitenden Personen in Unternehmen zeigt.

3

Eine unzureichende Durchsetzung von privatrechtlichen Ersatzansprüchen im Bereich der Hoheits- und der Privatwirtschaftsverwaltung wäre bedauerlich, da dem Schadenersatzrecht einerseits eine Ausgleichsfunktion und andererseits eine, wenn auch nach herrschender Auffassung zweitrangige, Präventivfunktion eigen ist: Die Ausgleichsfunktion führt dazu, dass derjenige, der für einen Schaden verantwortlich ist und daher der Schadenstragung näher steht als der Geschädigte, den verursachten Nachteil auszugleichen hat. Damit dient das Schadenersatzrecht zugleich auch der Prävention, da die drohende Ersatzpflicht für jedermann doch einen gewissen Anreiz bietet, Schädigungen zu vermeiden.

4

In der vorliegenden Untersuchung wird wegen der Wichtigkeit dieser beiden Funktionen den Gründen für die mangelnde Geltendmachung von Ersatzpflichten – seien sie nun rein zivilrechtlich oder öffentlichrechtlich eingebettet – nachgegangen. Es könnte sein, dass die rechtlichen Grundlagen für die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegen Politiker unzureichend oder die Hürden zu groß sind. Denkbar ist jedoch auch, dass die enorme Höhe der Ersatzansprüche, die bei Tätigkeiten der öffentlichen Hand gegeben sein könnte, von der Geltendmachung abhält, da die Zahlungsfähigkeit der haftbaren Politiker weit überschritten und deren Existenz vernichtet würde. Es könnte aber auch sein, dass der Durchsetzungswille bei den Politikerkollegen, die auf die Geltendmachung von Ersatz- oder Regressansprüchen dringen müssten, nicht allzu ausgeprägt ist, da sie für sich ein ähnliches

5

Schicksal fürchten. Damit gelangt man zur Frage, ob nicht die Organe der öffentlichen Hand die Pflicht trifft, verantwortliche Schädiger zur Zahlung heranzuziehen, und die Unterlassung der Geltendmachung von Ansprüchen ihrerseits wieder eine Haftung auslösen könnte – die jedoch noch weniger geltend gemacht wird.

6 Die angerissenen Probleme liegen teils im öffentlich-, teils im zivilrechtlichen Bereich. Die Länderberichte betonen die eine oder die andere Seite, was davon abhängt, ob die jeweilige Rechtsordnung die Amts- oder Staatshaftung nur dem öffentlichen Recht zuordnet oder von einem gemischten Grenzgebiet ausgeht. Schon daraus können möglicherweise Anregungen für die österreichische Rechtsordnung gewonnen werden. Darüber hinaus lohnen sich rechtsvergleichende Blicke in andere Länder sehr oft, da sie helfen, anerzogene, gewohnte Denkmuster – in denen nationale Juristen gerne verharren – zu überwinden, indem sie die Augen für einen reichen Erfahrungsschatz anderer Rechtsordnungen öffnen.

7 Die Auswahl der bei diesem Projekt einbezogenen Rechtsordnungen war vom Bestreben geleitet, die Vielfalt der Regelungsmöglichkeiten zu zeigen und möglichst unterschiedliche Anregungen zu erhalten. Schon die Rechtsordnungen der deutschsprachigen Länder weisen grundlegende Unterschiede auf, etwa indem in Österreich das Amtshaftungsrecht primär als Domäne der Zivilrechtler angesehen wird, in Deutschland hingegen der Öffentlichrechtler. Darüber hinaus wurden Vertreter von Rechtsordnungen aus dem romanischen (Frankreich und Spanien) und dem skandinavischen Bereich (Norwegen), sowie aus Mitteleuropa mit – historisch bedingt – doch recht abweichenden Rechtstraditionen (Polen und Ungarn) eingeladen. Nicht einbezogen wurde das englische Recht; dies weniger wegen der im Planungsstadium dieses Projekts schon gegebenen Wahrscheinlichkeit, dass Großbritannien bald nicht mehr der Europäischen Union angehören wird, sondern weil das common law gegenüber dem kontinentaleuropäischen Recht gerade im hier interessierenden Bereich erhebliche Unterschiede aufweist, und damit eine Umsetzung im jeweils anderen Rechtsgebiet auf erhebliche Schwierigkeiten stößt⁷.

7 Siehe *Oliphant*, *The Liability of Public Authorities in England and Wales*, in: *Oliphant* (Hrsg), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective* (2016) 127 ff; *derselbe*, *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, ebendort 849 ff.

Das Bestreben, die Haftung von Politikern für von ihnen zu verantwortende Schäden zu aktivieren, wird in den davon betroffenen Kreisen auf keine allzu offenen Ohren stoßen. Da sie aber zugleich maßgebend für allenfalls notwendige Änderungen sind, dürfen sicherlich keine hohen Erwartungen in die Auswirkungen dieser Untersuchung gesetzt werden. Aber vielleicht führen manche Überlegungen in einer Zeit, in der einige Ereignisse die Emotionen der Steuerzahler geweckt haben dürften, doch einerseits zu einer Sensibilisierung der Politiker selbst, andererseits zum Beginn einer breiteren Diskussion und damit zu einem verstärkten Druck der Öffentlichkeit, Änderungen durchzuführen.

□

