

Wer haftet für staatliche Fehler? Ein historischer Blick auf die Staatshaftung in Deutschland

Von Rechtsanwalt Simon Binni, Regensburg

Was geschieht, wenn der Staat Fehler macht und dadurch Bürgerinnen oder Bürger schädigt? Diese Frage klingt einfach, berührt aber einen der sensibelsten Bereiche des Rechtsstaats. Denn staatliches Handeln unterscheidet sich grundlegend vom Handeln privater Personen. Der Staat greift mit hoheitlicher Gewalt in Lebensverhältnisse ein, erlässt verbindliche Entscheidungen, setzt sie notfalls mit Zwang durch und verfügt über erhebliche Machtmittel. Gerade deshalb stellt sich in einem Rechtsstaat zwingend die Frage, ob und wie der Staat Verantwortung übernimmt, wenn diese Macht fehlerhaft ausgeübt wird.¹

Das deutsche Staatshaftungsrecht gibt auf diese Frage eine Antwort, allerdings keine einfache. Es ist kein geschlossenes, leicht zugängliches Regelwerk, sondern das Ergebnis einer langen historischen Entwicklung. Bis heute stützt es sich im Kern auf zwei Normen – § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und Art. 34 des Grundgesetzes – und wird durch richterrechtliche Institute und zahlreiche Sonderregelungen ergänzt.² Diese Struktur ist historisch erklärbar, aber für Außenstehende oft schwer durchschaubar. Genau darin liegt einer der Gründe, weshalb das Staatshaftungsrecht seit Jahrzehnten als reformbedürftig gilt.³

1. Historische Ausgangslage: Haftung ohne Staat

Die Grundidee, dass jemand für rechtswidrige Schäden einzustehen hat, ist sehr alt. Bereits das römische Recht entwickelte mit der *lex Aquilia* ein Haftungsmodell, das bis heute nachwirkt.⁴ Wer schuldhaft fremde Rechtsgüter verletzt, soll den entstandenen Schaden ersetzen. Diese Grundstruktur – Schaden, Rechtswidrigkeit, Verschulden – prägt das europäische Haftungsrecht bis in die Gegenwart.⁵

Für staatliches Handeln galt dieses Modell jedoch lange Zeit nicht. In der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Ordnung war die Obrigkeit rechtlich weitgehend immun.⁶ Der Landesherr war nicht Adressat einklagbarer Haftungsansprüche; Entschädigungen waren, wenn überhaupt, Ausdruck von Gnade, nicht von Recht.⁷ Diese historische Erfahrung ist entscheidend für das Verständnis der Staatshaftung: Sie ist keine Selbstverständlichkeit, sondern ein Produkt des modernen Rechtsstaats. Erst dort, wo staatliche Gewalt als rechtlich gebunden verstanden wird, kann Haftung als Konsequenz staatlichen Fehlverhaltens entstehen.⁸

2. Das Bürgerliche Gesetzbuch und die Beamtenhaftung

¹ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, § 30 Rn. 1 f.

² § 839 BGB; Art. 34 GG; Schenke, Staatshaftungsrecht, 10. Aufl. 2021, Rn. 1–5.

³ Battis, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 2020, § 1 Rn. 1.

⁴ Zimmermann, The Law of Obligations, 1996, S. 1014 ff.

⁵ Ebd.

⁶ Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2021, Art. 34 Rn. 2 f.

⁷ Ebd.

⁸ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, § 30 Rn. 2.

Ein entscheidender Schritt erfolgte mit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum 1. Januar 1900. § 839 BGB regelte erstmals reichseinheitlich, dass ein Beamter haftet, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig eine einem Dritten gegenüber bestehende Amtspflicht verletzt.⁹ Damit wurde staatliches Unrecht erstmals systematisch mit einem Schadensersatzanspruch verknüpft.

Diese Regelung stellte jedoch noch keine Staatshaftung im heutigen Sinn dar. Anspruchsgegner war nicht der Staat, sondern der einzelne Amtswalter. Der Bürger musste den Beamten persönlich in Anspruch nehmen, obwohl der Schaden aus staatlicher Tätigkeit resultierte.¹⁰ Diese Konstruktion war zwar ein Fortschritt gegenüber völliger Haftungsfreiheit, blieb aber in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend. Praktisch konnte der Anspruch an der fehlenden Leistungsfähigkeit des Beamten scheitern. Systematisch wurde staatliches Handeln wie ein privates Fehlverhalten behandelt, obwohl es sich um Ausübung öffentlicher Gewalt handelte.¹¹

3. Die Öffnung zur Staatshaftung: Art. 77 EGBGB und Überleitungsgesetze

Dass diese Beamtenhaftung nicht als endgültige Lösung gedacht war, zeigt Art. 77 des Einführungsgesetzes zum BGB. Diese Vorschrift stellte ausdrücklich klar, dass landesrechtliche Regelungen über die Haftung des Staates und anderer öffentlicher Körperschaften unberührt bleiben. Zugleich ließ sie zu, dass Landesrecht die persönliche Haftung des Beamten ausschließt, soweit der Staat haftet.¹²

Damit war dogmatisch bereits im Jahr 1900 angelegt, dass der Haftungsgrund – die Amtspflichtverletzung – rechtsrechtlich festgelegt wird, die Frage des haftenden Schuldners aber organisatorisch anders beantwortet werden kann. Von dieser Möglichkeit machten die Länder Gebrauch, allen voran Preußen.¹³

Mit dem preußischen Gesetz von 1909 übernahm der Staat die Haftung für Amtspflichtverletzungen seiner Beamten im Außenverhältnis. Der Anspruch blieb inhaltlich an die schuldhafte Amtspflichtverletzung gebunden, richtete sich aber nun gegen den Staat.¹⁴ Das Deutsche Reich folgte 1910 mit einer entsprechenden Regelung für Reichsbeamte.¹⁵ Diese Gesetze widersprachen § 839 BGB nicht, sondern bauten auf ihm auf. Sie verlagerten die Verantwortung von der Person des Beamten auf den Staat als Organisation. Damit begann der Übergang von der Beamtenhaftung zur Staatshaftung im modernen Sinne.¹⁶

4. Die Weimarer Reichsverfassung: Staatshaftung als Verfassungsprinzip

Die Weimarer Reichsverfassung griff diese Entwicklung auf und erhob sie mit Art. 131 WRV zum allgemeinen Grundsatz. Die Haftung der Anstellungskörperschaft wurde zur Regel, die persönliche

⁹ § 839 BGB; Palandt/Grüneberg, BGB, 84. Aufl. 2025, § 839 Rn. 1–3.

¹⁰ Schenke, Staatshaftungsrecht, 10. Aufl. 2021, Rn. 20.

¹¹ Battis, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 2020, § 2 Rn. 3.

¹² Art. 77 EGBGB.

¹³ Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 10. Aufl. 1973, § 44 Rn. 3 f.

¹⁴ PrG über die Haftung des Staates für seine Beamten v. 1.8.1909, GS S. 691.

¹⁵ RGBI. 1910, S. 798 (Reichshaftung).

¹⁶ Battis, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 2020, § 2 Rn. 5.

Haftung des Beamten auf das Innenverhältnis beschränkt.¹⁷ Damit wurde staatliches Handeln erstmals verfassungsrechtlich als staatliche Verantwortung begriffen. Der Bürger sollte sich nicht mehr an einzelne Amtswalter halten müssen, sondern an den Staat selbst.¹⁸

5. Neubeginn nach 1945: Art. 34 GG und die Zwei-Normen-Struktur

Nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus knüpfte das Grundgesetz 1949 bewusst an diese Weimarer Regelung an. Art. 34 GG bestimmt, dass bei einer Amtspflichtverletzung grundsätzlich der Staat oder die Körperschaft haftet, in deren Dienst der Beamte steht.¹⁹ Besonders wichtig ist Art. 34 Satz 3 GG, der den Zugang zu den ordentlichen Gerichten garantiert.²⁰

Dogmatisch entstand dadurch die bis heute prägende Struktur: § 839 BGB regelt, unter welchen Voraussetzungen eine Haftung dem Grunde nach entsteht, Art. 34 GG ordnet diese Haftung dem Staat zu.²¹ Das Bundesverfassungsgericht hat später klargestellt, dass Art. 34 GG keine eigenständige Haftungsordnung schafft, sondern die Beamtenhaftung auf den Staat überleitet.²² Der Staat haftet also, weil ein Beamter eine Amtspflicht verletzt hat, nicht unabhängig davon. Diese Konstruktion erklärt, warum das deutsche Staatshaftungsrecht bis heute stark vom Deliktsrecht des BGB geprägt ist.²³

6. Grenzen des gesetzlichen Kerns und richterrechtliche Ergänzungen

Gerade diese Herkunft bringt Spannungen mit sich. § 839 BGB setzt Verschulden voraus. Moderne Verwaltung funktioniert jedoch arbeitsteilig und komplex; Schäden entstehen oft durch organisatorische Mängel oder systemische Fehler, ohne dass sich individuelles Fehlverhalten leicht nachweisen lässt.²⁴ Hinzu kommen besondere Haftungsbegrenzungen wie die Subsidiaritätsklausel, die Rechtsmittelobliegenheit oder das Richterprivileg, die aus historischen Gründen eingeführt wurden, für Betroffene aber oft schwer verständlich sind.²⁵

Vor allem aber ist der Amtshaftungsanspruch in der Praxis regelmäßig auf Geldersatz gerichtet. Viele Betroffene wollen jedoch etwas anderes: die Beseitigung der rechtswidrigen Folgen staatlichen Handelns. Um diese Lücke zu schließen, entwickelte die Rechtsprechung ergänzende Institute. Der wichtigste ist der Folgenbeseitigungsanspruch, der auf die Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands zielt.²⁶ Daneben entstanden Entschädigungsansprüche bei enteignenden oder enteignungsgleichen Eingriffen sowie allgemeine Ausgleichsansprüche für Sonderopfer.²⁷

Diese richterrechtliche Fortbildung machte das System funktionsfähig, erhöhte aber zugleich seine Komplexität. Das Staatshaftungsrecht besteht seither aus einem Zusammenspiel von Gesetz, Verfassung und Richterrecht, verteilt auf unterschiedliche Rechtswege.²⁸

¹⁷ Art. 131 WRV.

¹⁸ Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 65 Rn. 12 f.

¹⁹ Art. 34 GG.

²⁰ Kunig, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34 Rn. 1–5.

²¹ Schenke, Staatshaftungsrecht, 10. Aufl. 2021, Rn. 24.

²² BVerfGE 61, 149 (159 f.).

²³ Battis, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 2020, § 2 Rn. 10.

²⁴ Ebd., § 3 Rn. 8 f.

²⁵ Palandt/Grüneberg, BGB, 84. Aufl. 2025, § 839 Rn. 38 ff.

²⁶ BVerfGE 34, 301; BGHZ 40, 342; Pieroth/Schlank/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2022, § 14 Rn. 41.

²⁷ Schenke, Staatshaftungsrecht, 10. Aufl. 2021, Rn. 120 ff.

²⁸ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, § 30 Rn. 8 f.

7. Der Reformimpuls und das Staatshaftungsgesetz von 1981

Seit den 1960er Jahren wurde die Unübersichtlichkeit des Staatshaftungsrechts zunehmend nicht mehr nur als dogmatisches Ärgernis, sondern als ganz praktisches Rechtsstaatlichkeitsproblem beschrieben.²⁹ Die geltende Lage bestand im Kern aus § 839 BGB und Art. 34 GG, wurde aber in wesentlichen Bereichen durch Richterrecht und zahlreiche Sonderregelungen ergänzt. In den Materialien und Ausschussberichten wird diese Gemengelage ausdrücklich als „unübersichtlich“ und als mit dem „modernen Verfassungsverständnis“ nicht mehr vereinbar charakterisiert; zugleich wird betont, dass der Schutz des Bürgers vor den Folgen fehlerhaft ausgeübter Staatsgewalt dadurch nicht mehr angemessen gewährleistet sei.³⁰

Politisch getragen wurde der Kodifikationsimpuls vor allem von der damaligen sozialliberalen Koalition aus SPD und FDP unter Bundeskanzler Helmut Schmidt.³¹ In der Regierungs- und Parlamentsarbeit trat das Vorhaben zunächst als Projekt der Bundesregierung hervor, maßgeblich vorbereitet im Bundesministerium der Justiz. In einer Bundestagsdebatte im Juni 1980 verwies der damalige Bundesminister der Justiz, Hans-Jochen Vogel (SPD), auf die Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976, in der der Bundeskanzler die Vereinheitlichung und Erneuerung des „völlig unübersichtlichen, zersplitterten und auch inhaltlich unbefriedigenden“ Staatshaftungsrechts angekündigt hatte, und er stellte die anschließende, mehr als anderthalbjährige fachliche Vorbereitung als Grundlage der Gesetzesinitiative heraus.³²

Der Regierungsentwurf selbst wurde als Bundestagsdrucksache vorgelegt.³³ Schon die Kurzbegründung macht deutlich, welche Leitideen hinter dem Vorhaben standen: Die „unübersichtlichen und unterschiedlichen Rechtsgrundlagen“ sollten „zusammengefaßt und vereinheitlicht“ werden; die als überholt empfundenen Regeln der Wiedergutmachung staatlichen Unrechts oder Unvermögens seien neu zu ordnen und den Grundsätzen des sozialen Rechtsstaats anzupassen; und vor allem sollte der Staat „losgelöst vom Verhalten seiner Bediensteten“ unmittelbar haften, wenn der Bürger durch pflichtwidrige Ausübung öffentlicher Gewalt geschädigt wird.³⁴

Damit war das Programm klar: Es ging nicht lediglich darum, einzelne Detailfragen der Amtshaftung „nachzusteuern“, sondern um eine strukturelle Neuordnung. Ein zentraler Gedanke war die Abkehr vom rein personenbezogenen Modell der Haftungsbegründung. Auch wenn Art. 34 GG den Staat bereits als Anspruchsgegner einsetzt, bleibt die klassische Amtshaftung im Ausgangspunkt an die schuldhafte Amtspflichtverletzung eines Amtswalters gekoppelt.³⁵ Das Gesetzesvorhaben wollte demgegenüber die Verantwortung stärker organisatorisch verstehen: Der Staat sollte als Institution für pflichtwidrige Ausübung öffentlicher Gewalt einstehen, ohne dass der Bürger in jedem Fall einen individuell schuldhaft handelnden Amtswalter „greifbar“ machen muss.³⁶ Diese Idee war auch eine Antwort auf die Realität

²⁹ BT-Drs. 9/130, S. 1.

³⁰ Ebd.

³¹ Battis, DVBl. 2004, 1 (1 f.).

³² BT-Plenarprotokoll 8/220, S. ... (Rede Vogel).

³³ BT-Drs. 8/2079.

³⁴ BT-Drs. 8/2079, Allg. Begr., S. 7.

³⁵ Kunig, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 34 Rn. 14.

³⁶ BT-Drs. 8/2079, Allg. Begr., S. 8 f.

moderner Verwaltung, in der Schäden nicht selten aus komplexen Abläufen, arbeitsteiligen Entscheidungen oder organisatorischen Mängeln entstehen.³⁷

Ein zweites Leitmotiv war die rechtliche „Aufräumarbeit“ in einem Bereich, der in wesentlichen Teilen richterrechtlich geprägt war. Der Gesetzgeber wollte ausdrücklich nicht länger hinnehmen, dass gerade praktisch bedeutsame Institute nur aus der Rechtsprechung heraus erklärbar sind.³⁸ Das betraf insbesondere die Folgenbeseitigung, also die Beseitigung fortdauernder rechtswidriger Folgen staatlichen Handelns. Der Entwurf zielte darauf, solche Rechtsfolgen gesetzlich sichtbar und handhabbar zu machen, statt den Bürger auf eine unübersichtliche Gemengelage aus Primärrechtsschutz und Sekundäransprüchen zu verweisen.³⁹ Diese Stoßrichtung findet sich auch in der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, der die Notwendigkeit einer Neuordnung gerade mit der unzureichenden gesetzlichen Durchdringung und der teilweise nur gewohnheits- oder richterrechtlichen Entwicklung begründet.⁴⁰

Drittens wurde im Gesetzesvorhaben sichtbar mit Haftungsformen gearbeitet, die über die klassische Verschuldenshaftung hinausweisen. Das war kein zufälliger „Reformüberschwang“, sondern Ausdruck eines haftungspolitischen Leitbilds: Wer staatliche Gewalt ausübt, schafft typischerweise besondere Gefahrenlagen und strukturelle Abhängigkeiten. In solchen Konstellationen kann es als sachgerecht erscheinen, den Risikobereich stärker der öffentlichen Hand zuzuordnen, statt den Bürgern die Beweislast für individuelles Verschulden aufzubürden.⁴¹ Dass diese Fragen im Vorfeld nicht nur abstrakt diskutiert, sondern auch in Arbeitszusammenhängen zwischen Bund und Ländern modellhaft durchdacht wurden, zeigen Hinweise auf eine gemeinsame Bund-Länder-Arbeitsgruppe und deren Haftungsmodelle samt Abschätzungen möglicher Mehrbelastungen.⁴²

Der Weg vom Plan zur Umsetzung verlief dann in zwei parlamentarischen Etappen. Der Regierungsentwurf wurde zunächst in der 8. Wahlperiode intensiv beraten; noch im Juni 1980 fand eine maßgebliche Debatte statt, in der Bundesminister Vogel (SPD) die Reform als überfällig und systematisch notwendig begründete.⁴³ Da das Verfahren in der 8. Wahlperiode nicht abgeschlossen werden konnte, wurde das Vorhaben in der folgenden Wahlperiode erneut aufgegriffen. In der Bundestagssitzung am 12. Februar 1981 erklärte der damalige Bundesminister der Justiz Jürgen Schmude (SPD), die Bundesregierung begrüße es, dass die Koalitionsfraktionen den Entwurf erneut eingebracht hätten. Er knüpfte dabei ausdrücklich an das Engagement seines Amtsvorgängers Vogel an und machte sich dessen Linie „voll zu eigen“.⁴⁴ Diese Passage ist politisch aufschlussreich, weil sie zeigt, dass das Projekt nicht als Einzelinitiative, sondern als fortgefördertes Reformprogramm der Koalition verstanden wurde, getragen von der SPD-FDP-Mehrheit im Bundestag.⁴⁵

³⁷ Battis, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 12.

³⁸ BT-Drs. 8/2079, Allg. Begr., S. 6 f.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ BT-Drs. 9/130, S. 3 f.

⁴¹ BT-Drs. 8/2079, Allg. Begr., S. 10 ff.

⁴² BT-Drs. 9/130, S. 5.

⁴³ BT-Plenarprotokoll 8/220, S.

⁴⁴ BT-Plenarprotokoll 9/21, S. ... (Rede Schmude).

⁴⁵ Battis, DVBl. 2004, 1 (2).

Während im Bundestag die Koalitionsmehrheit das Gesetz vorantrieb, formierte sich der Widerstand vor allem im Bundesrat, also auf Länderebene, politisch maßgeblich getragen von unionsgeführten Landesregierungen (CDU/CSU). Der Bundesrat hielt das Gesetz für zustimmungsbedürftig und verweigerte die Zustimmung; er begründete dies unter anderem mit Kompetenzbedenken und finanzverfassungsrechtlichen Argumenten.⁴⁶ Dass die Konfliktlinie tatsächlich zwischen Bundestagsmehrheit und Ländermehrheit verlief, dokumentiert auch die spätere Normenkontrollentscheidung, die den Streit um Bundeskompetenz und Zustimmungsbedürftigkeit detailliert nachzeichnet und dabei auf die Annahme des Gesetzes im Bundestag und die gegenteilige Haltung des Bundesrates verweist.⁴⁷

Trotz dieser Konflikte kam es zunächst zur formellen Umsetzung. Das Staatshaftungsgesetz wurde am 26. Juni 1981 erlassen und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht; es sollte am 1. Januar 1982 in Kraft treten.⁴⁸ Der Bundespräsident Karl Carstens unterzeichnete es, obwohl der Bundesrat die Zustimmung versagt hatte; gerade dieser Umstand wurde öffentlich thematisiert, weil er die verfassungsrechtliche Streitfrage sichtbar machte, ob das Gesetz als Zustimmungsgesetz zu behandeln gewesen wäre.⁴⁹ Inhaltlich war es als umfassende Neuordnung angelegt, also als Versuch, eine zersplitterte Materie in ein einheitliches, bürgernahes Haftungsregime zu überführen.⁵⁰ Dass dieser Versuch wenige Monate später verfassungsrechtlich scheiterte, ändert nichts an der reformpolitischen Bedeutung der damaligen Akteure und Ideen: Der Gesetzgeber wollte die Haftung der öffentlichen Hand systematisch verständlicher, rechtsschutzfreundlicher und stärker am institutionellen Verantwortungsprinzip ausrichten, und er wollte die bis dahin nur in der Rechtsprechung greifbaren Bausteine sichtbar in Gesetzesform überführen.⁵¹

8. Das Scheitern 1982 und die Kompetenzfrage

Dieses Gesetz trat am 1. Januar 1982 in Kraft, wurde aber noch im selben Jahr durch das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt.⁵² Der Grund lag nicht im Inhalt des Gesetzes, sondern in der Kompetenzordnung. Das Gericht entschied, dass das Staatshaftungsrecht seinem Schwerpunkt nach dem öffentlichen Recht zuzuordnen sei und der Bund hierfür keine Gesetzgebungskompetenz besessen habe.⁵³

Die verfassungsgerichtliche Argumentation ist dabei nur auf den ersten Blick „technisch“. In Wahrheit berührt sie eine Grundfrage des Föderalismus: Wer darf für den Staat verbindlich festlegen, wann und wie er für hoheitliches Unrecht haftet, also für Fehler, die gerade aus der Ausübung öffentlicher Gewalt entstehen? Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage nicht abstrakt beantwortet, sondern Schritt für Schritt geprüft, ob sich für das Staatshaftungsgesetz eine tragfähige Gesetzgebungskompetenz des Bundes finden lässt. Ausgangspunkt war die damals maßgebliche Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG, nach der die Gesetzgebung grundsätzlich den Ländern zusteht, soweit das Grundgesetz sie nicht

⁴⁶ BR-Drs. 238/79; Unterrichtung durch den Bundesrat, BT-Drs. 9/238.

⁴⁷ BVerfGE 61, 149 (151 f., 157 f.).

⁴⁸ Staatshaftungsgesetz v. 26.6.1981, BGBl. I 1981, 553.

⁴⁹ BVerfGE 61, 149 (151 f.).

⁵⁰ BT-Drs. 8/2079, Allg. Begr., S. 5 ff.

⁵¹ BT-Drs. 9/130, S. 1 f.

⁵² BVerfGE 61, 149.

⁵³ Ebd., 163 ff.

ausdrücklich dem Bund zuweist. Der Bund kann also nicht „weil es sinnvoll ist“ ein einheitliches Haftungsrecht schaffen, sondern nur, wenn das Grundgesetz ihm dafür eine Kompetenz eröffnet.⁵⁴

Im Zentrum stand deshalb die Frage, ob das Staatshaftungsgesetz unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das „bürgerliche Recht“ fällt (Art. 74 Nr. 1 GG a. F.). Die Bundesregierung hatte sich hierauf maßgeblich gestützt, was auf den ersten Blick nahe liegt, weil die klassische Amtshaftung nach § 839 BGB zivilrechtlich ausgestaltet ist. Das Gericht hat diese Brücke aber nicht akzeptiert. Seine Kernaussage lautet: Die im Staatshaftungsgesetz geregelte Haftung des Staates und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts für Schäden aus hoheitlichem Unrecht kann kompetenzrechtlich nicht als „bürgerliches Recht“ begriffen werden, weder nach heutiger Sicht noch kraft Tradition.⁵⁵

Damit meint das Gericht nicht, dass im Staatshaftungsrecht keinerlei privatrechtliche Elemente vorkommen. Es meint vielmehr, dass der Schwerpunkt der Materie nicht in den klassischen Regelungsgegenständen des Privatrechts liegt, sondern in der Verantwortlichkeit des Staates für die Ausübung öffentlicher Gewalt. Das Staatshaftungsgesetz wollte gerade nicht nur „zivilrechtliche Schadensersatzregeln“ forschreiben, sondern eine umfassende öffentlich-rechtlich geprägte Haftungsordnung schaffen, die die Verantwortlichkeit der Verwaltung neu strukturiert. Das zeigt sich aus Sicht des Gerichts sowohl am Regelungszweck als auch am Regelungsgegenstand: Es ging um die Haftung für hoheitliches Handeln, um Folgenbeseitigung und Naturalrestitution, um prozessuale Einbettung und um die Neuordnung eines Bereichs, der traditionell eng mit Verwaltungsorganisation und öffentlicher Aufgabenwahrnehmung verbunden ist.⁵⁶ Gerade deshalb könnte man die Materie nicht über den Umweg „bürgerliches Recht“ dem Bund zuordnen.⁵⁷

Ein weiterer tragender Gedanke der Entscheidung betrifft Art. 34 GG. Man könnte auf die Idee kommen, dass Art. 34 GG dem Bund zumindest einen umfassenden Auftrag geben könnte, die Staatshaftung bundeseinheitlich auszugestalten, weil die Norm die Haftung „grundsätzlich“ dem Staat zuweist. Das Bundesverfassungsgericht verneint auch dies. Art. 34 GG sei keine Kompetenznorm und begründe kein allgemeines Gesetzgebungsrecht des Bundes. Er ordne im Wesentlichen die Haftungszuweisung und den Rechtsweg, lasse den Ländern aber nach allgemeiner Auffassung einen Regelungsspielraum in der näheren Ausgestaltung. Gerade das Wort „grundsätzlich“ verdeutliche, dass die Norm keine abschließende Vollregelung und keine Kompetenzzuweisung enthält.⁵⁸

Damit war die zentrale Bundeskompetenzbegründung entkräftet. Das Gericht prüfte weiter, ob sich das Gesetz auf andere Kompetenztitel stützen ließe. Auch das verneinte es. Ein Gesetzgebungsrecht des Bundes ergebe sich weder aus Art. 74 Nr. 1 GG (bürgerliches Recht) noch aus anderen Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes; eine umfassende Regelung des Staatshaftungsrechts lasse sich hierauf nicht tragen.⁵⁹

⁵⁴ Ebd., 161 ff.

⁵⁵ Ebd., 167 f.

⁵⁶ Ebd., 170 ff.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Ebd., 174 f.

⁵⁹ Ebd., 176 ff.

Hinzu kommt ein zweiter, eng mit dem Kompetenzproblem verzahnter Punkt, der für das Verständnis des Urteils wichtig ist: die föderale Organisations- und Finanzverantwortung der Länder. Das Staatshaftungsgesetz zielte auf eine Neuordnung der Haftung der öffentlichen Hand. Haftung bedeutet aber in aller Regel finanzielle Belastung, und diese Belastung trifft je nach Aufgaben- und Behördenzuständigkeit häufig Länder und Kommunen. Aus Sicht des Gerichts berührt ein solches Gesetz deshalb besonders empfindlich die staatliche Eigenständigkeit der Länder, weil es nicht nur abstrakte Haftungsregeln setzt, sondern mittelbar auch Organisationsentscheidungen und Haushaltsrisiken beeinflusst.⁶⁰ Dieser Aspekt erklärt, weshalb im Verfahren die Frage der Zustimmung des Bundesrates eine große Rolle spielte. Der Bundesrat hatte die Zustimmung verweigert; das Gesetz wurde dennoch verkündet und sollte in Kraft treten. Das Bundesverfassungsgericht ordnete diesen Konflikt in den Rahmen der Kompetenzordnung ein und machte deutlich, dass eine bundeseinheitliche Vereinheitlichung, wenn sie denn gewollt ist, nicht „einfachgesetzlich gegen die Länder“ durchgesetzt werden kann, sondern in den verfassungsrechtlichen Spielregeln des Bundesstaats ihre Grundlage finden muss.⁶¹

Der entscheidende Befund lautet damit: Das Staathaftungsgesetz scheiterte nicht, weil der Gedanke einer Kodifikation verfassungsrechtlich unzulässig wäre, sondern weil das Grundgesetz dem Bund damals die hierfür erforderliche Kompetenz nicht gab. Das Gericht hat im Gegenteil sehr deutlich herausgearbeitet, dass eine Vereinheitlichung des Staatshaftungsrechts verfassungsrechtlich nur über eine Änderung der Kompetenzordnung möglich ist.⁶² Genau diese Aussage wurde später praktisch bedeutsam, weil sie den Weg zu einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung ebnete. In der Perspektive der Entscheidung ist das Urteil daher zugleich eine verfassungsrechtliche Grenzziehung und ein Hinweis darauf, wie Reformen in einem föderalen System verfassungskonform möglich gemacht werden können.⁶³

9. Die Grundgesetzänderung von 1994 und die offene Zukunft

Mit der Grundgesetzänderung von 1994 erhielt der Bund ausdrücklich die Kompetenz, das Staatshaftungsrecht zu regeln, allerdings unter Zustimmung des Bundesrates.⁶⁴ Damit wurde das formale Hindernis beseitigt, das 1982 zur Nichtigkeit geführt hatte. Eine neue Kodifikation ist seither verfassungsrechtlich möglich, politisch aber weiterhin anspruchsvoll.

Auffällig ist jedoch, dass seit dieser Kompetenzübertragung kein ernsthafter neuer Anlauf unternommen wurde, das Staatshaftungsrecht umfassend gesetzlich neu zu ordnen. Trotz wiederkehrender Hinweise in der rechtswissenschaftlichen Literatur, trotz der fortbestehenden Unübersichtlichkeit der geltenden Rechtslage und trotz der Tatsache, dass zentrale Bereiche weiterhin richterrechtlich geprägt sind, ist es bislang bei punktuellen Reformdiskussionen geblieben.⁶⁵ Ein kohärenter Gesetzentwurf, der an die

⁶⁰ Ebd., 178 ff.

⁶¹ Ebd., 180 ff.

⁶² Ebd., 185 f.

⁶³ Schönberger, Verfassungsrecht zwischen Bund und Ländern, 2017, S. 411 ff.

⁶⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27.10.1994, BGBl. I 1994, 3146; Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG.

⁶⁵ Papier, JZ 1995, 561 (563 f.).

Kodifikationsdebatte der frühen 1980er Jahre anknüpft oder diese fortentwickelt, wurde von der Bundespolitik nicht vorgelegt.⁶⁶

Diese Zurückhaltung lässt sich nur teilweise mit der formalen Komplexität der Materie erklären. Zwar ist das Staatshaftungsrecht eng mit Fragen der Verwaltungsorganisation, der Haushaltsverantwortung und der föderalen Kompetenzverteilung verknüpft. Gerade weil Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nunmehr ausdrücklich vorsieht und zugleich die Zustimmung des Bundesrates verlangt, ist eine Kodifikation politisch anspruchsvoll.⁶⁷ Sie erfordert einen breiten Konsens zwischen Bund und Ländern, insbesondere über die finanziellen Folgen einer erweiterten oder klarer gefassten Haftung. Diese politischen Hürden erklären, warum Reformvorhaben zurückhaltend angegangen werden.⁶⁸

Sie erklären jedoch nicht vollständig, warum das Thema über Jahrzehnte hinweg nicht systematisch aufgegriffen wurde. Denn der Reformbedarf hat sich seit 1982 nicht erledigt, sondern in vieler Hinsicht verstetigt. Das Staatshaftungsrecht ist weiterhin durch eine historisch gewachsene Fragmentierung gekennzeichnet.⁶⁹ Der gesetzliche Kern aus § 839 BGB und Art. 34 GG ist nach wie vor auf ein Haftungsmodell zugeschnitten, das von individueller Amtspflichtverletzung und Verschulden ausgeht. Die praktischen Bedürfnisse moderner Verwaltung – etwa bei komplexen Genehmigungsverfahren, Massenverwaltungsakten oder organisatorischen Fehlsteuerungen – werden weiterhin maßgeblich durch richterrechtliche Konstruktionen aufgefangen. Gerade der Folgenbeseitigungsanspruch, der für viele Betroffene von zentraler Bedeutung ist, besitzt bis heute keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.⁷⁰

Hinzu kommt, dass die fehlende Kodifikation nicht nur ein dogmatisches, sondern auch ein demokratisches Problem aufwirft. Haftungsrecht der öffentlichen Hand betrifft unmittelbar das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Es entscheidet darüber, ob staatliches Fehlverhalten effektiv korrigiert wird, ob Schäden ausgeglichen werden und ob Bürger ihre Rechte tatsächlich durchsetzen können. Wenn zentrale Anspruchsgrundlagen allein durch richterliche Rechtsfortbildung ausgestaltet sind, fehlt ihnen die demokratische Legitimation, die eine parlamentarische Gesetzgebung vermitteln könnte.⁷¹ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar immer wieder betont, dass richterrechtliche Fortbildung zulässig und notwendig sein kann; zugleich hat es aber auch hervorgehoben, dass grundlegende Strukturentscheidungen grundsätzlich dem Gesetzgeber obliegen.⁷² Vor diesem Hintergrund wirkt es erkläруngsbedürftig, dass der Gesetzgeber trotz bestehender Kompetenz von einer systematischen Neuregelung bislang abgesehen hat.

In der politischen Praxis scheint das Staatshaftungsrecht häufig als Spezialmaterie wahrgenommen zu werden, die nur wenige Bürger unmittelbar betrifft und daher keine hohe politische Priorität genießt. Diese Einschätzung greift jedoch zu kurz. Staatshaftung ist kein Randthema für Einzelfälle, sondern ein

⁶⁶ Battis, DVBl. 2004, 1 (3 f.).

⁶⁷ Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG.

⁶⁸ Papier, JZ 1995, 561 (566).

⁶⁹ Schenke, Staatshaftungsrecht, 10. Aufl. 2021, Rn. 5.

⁷⁰ Schoch, NVwZ 2015, 1209 (1210 f.).

⁷¹ Ebd., 1213.

⁷² BVerfGE 61, 149 (190); vgl. auch BVerfGE 89, 155 (190).

strukturelles Element des Rechtsstaats. Sie betrifft jede Form staatlicher Tätigkeit, von der klassischen Eingriffsverwaltung über die Leistungsverwaltung bis hin zu komplexen Regulierungsentscheidungen.⁷³ Dass der Gesetzgeber hier bislang keine klare, verständliche und moderne Gesamtregelung geschaffen hat, steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zum rechtsstaatlichen Anspruch, staatliche Verantwortung transparent und vorhersehbar auszustalten.⁷⁴

Die Situation seit 1994 lässt sich daher als eine Art rechtspolitischer Schwebezustand beschreiben. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Kodifikation sind geschaffen, der inhaltliche Reformbedarf ist vielfach beschrieben, doch ein politischer Impuls, diese Voraussetzungen zu nutzen, ist bislang ausgeblieben.⁷⁵ Das bestehende Recht funktioniert im Ergebnis, aber es funktioniert auf der Grundlage historischer Kompromisse und richterrechtlicher Ergänzungen, nicht aufgrund einer bewussten, zeitgemäßen gesetzgeberischen Entscheidung. Gerade darin liegt der Kern der anhaltenden Diskussion um das Staatshaftungsrecht: Nicht weil der Rechtsstaat versagt hätte, sondern weil er an einer Stelle stehen geblieben ist, an der Weiterentwicklung möglich und sachlich geboten wäre.⁷⁶

10. Schlussbetrachtung

Das deutsche Staatshaftungsrecht ist das Ergebnis eines langen Weges: von der Haftungsfreiheit der Obrigkeit über die Beamtenhaftung des BGB, die Überleitungsgesetze des frühen 20. Jahrhunderts und die verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 34 GG bis hin zur richterrechtlichen Ausdifferenzierung und dem gescheiterten Kodifikationsversuch von 1981/82.⁷⁷

Dieses System ist historisch erklärbar und funktional leistungsfähig, aber schwer zugänglich. Gerade deshalb bleibt die Frage nach einer klaren, verständlichen und modernen gesetzlichen Regelung aktuell. Staatshaftung ist kein Spezialthema für Juristen, sondern ein Maßstab dafür, wie ernst ein Staat seine Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern nimmt.⁷⁸

Regensburg, 23.01.2026

⁷³ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, § 30 Rn. 10.

⁷⁴ Schoch, NVwZ 2015, 1209 (1212 f.).

⁷⁵ Battis, DVBl. 2004, 1 (4).

⁷⁶ Papier, JZ 1995, 561 (569).

⁷⁷ Schenke, Staatshaftungsrecht, 10. Aufl. 2021, Rn. 1–10.

⁷⁸ Dreier, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2021, Art. 34 Rn. 40 ff.