

III. Verantwortung von Regierungsmitgliedern und Exekutivorganen außerhalb der unmittelbaren Kontrolle der Rechnungshöfe von Bund und Ländern

Organ- und Amtshaftung in Österreich – ein Überblick mit spezifischem Fokus auf Bezugspunkte zum Rechnungshof

Arnold Autengruber

I. Ausgangspunkt

Die staatliche Kontrolle der Verwaltung stellt ein bedeutendes Instrument zur Realisierung von Verantwortlichkeiten dar.¹ Sie untergliedert sich bei grober Skizzierung in die Bereiche der politischen,² finanziellen³ und rechtlichen⁴ Verwaltungskontrolle sowie die Tätigkeit der Volksanwaltschaft,⁵ die auf die Aufdeckung von Missständen gerichtet ist.⁶ Als Ausgangspunkt der Abhandlung stellt die Kontrolle der Verwaltung auch die verbindende (wenngleich weite) Klammer zwischen der Tätigkeit des Rechnungshofs und dem Bereich der Amtshaftung dar.⁷ Beide Komplexe dienen – auf verschiedenen Ebenen – der Effektuierung einer wirksamen Verwaltungskontrolle: dem Rechnungshof obliegt im Rahmen der finanziellen Kontrolle (freilich ohne rechtliche Sanktionsmöglichkeiten, jedoch mit weitreichen-

1 Weiterführend zum Folgenden *Kahl/Schmid*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁸ (2023) Rz 517 ff.

2 Es handelt sich dabei als sachlich umfassendste Form der Kontrolle (in diesem Sinne *Berka*, Verfassungsrecht⁸ [2021] Rz 852) um die Überprüfung der obersten Verwaltungsorgane durch das Parlament. Konkret stehen dabei Instrumente wie das Interpellations-, das Zitations-, das Resolutions- und das Untersuchungsrecht sowie das Misstrauensvotum zur Verfügung.

3 Die finanzielle Kontrolle (auch Gebarungskontrolle) wird vom Rechnungshof als Hilfsorgan des Parlaments wahrgenommen.

4 Dieser Bereich der Kontrolle ist den Gerichten überantwortet und hat die Befolgung von rechtlichen Vorschriften vor Augen.

5 Daneben bestehen in einzelnen Verwaltungsbereichen Anwaltschaften, um bestimmte öffentliche Interessen zu wahren (zB die Umweltschutzanwaltschaften).

6 Zur Diskussion, ob es sich bei der Missstandskontrolle um eine eigenständige Kategorie handelt, oder ob diese noch der politischen Kontrolle zuzurechnen ist, vgl *Kahl/Schmid*, Verwaltungsrecht Rz 528.

7 Die Organhaftung weist keine unmittelbare Kontrollwirkung auf, ist aber mit der Amtshaftung über Art 23 B-VG eng verflochten.

der faktischer Wirkung)⁸ die Überprüfung der Gebarungen der Verwaltung,⁹ im Rahmen der Rechtskontrolle der Verwaltung dient die Amtshaftung als Sekundärrechtsschutz zwar nicht der Beseitigung rechtswidrigen Verwaltungshandelns, aber sehr wohl dem Ausgleich der damit verbundenen nachteiligen Folgen.¹⁰ Die Organhaftung als Anspruch eines Hoheitsträgers gegenüber dem für ihn handelnden Organ, sohin im Innenverhältnis der Verwaltung,¹¹ liegt außerhalb der so gesetzten Klammer, soll aber wegen ihrer Ähnlichkeiten und engen Verflechtungen mit der Amtshaftung (zumindest über die Kompetenzgrundlage des Art 23 Abs 4 B-VG,¹² aber auch in inhaltlicher Hinsicht) iSd mir überbundenen inhaltlichen Vorgaben ebenfalls kursivisch dargestellt werden.

8 In diesem Sinne *Schäffer*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, Parlamentarische Enquete –Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof (17. November 1992), III-105 BlgNR 18. GP 296.

9 Art 121 B-VG.

10 Vgl nur *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2022) Rz 1058.

11 Naturgemäß wird dadurch ein rechtskonformes Verhalten durch Amtswalter effektuiert, dient es doch iWs auch der Geltendmachung der diesbezüglichen Verantwortlichkeiten. Siehe insbesondere OGH 28.05.1997, 9 ObA 2300/96t und die dort getätigten Ausführungen zu den Bezugspunkten zum Verfahren nach Art 142 und 143 B-VG. Dabei hat der VfGH im Falle der Verurteilung in einem Ministeranklageverfahren nach § 79 VfGG (Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 – VfGG, BGBl 85/1953 idF BGBl I 88/2024) idR auch über geltend gemachte Ersatzansprüche zu erkennen. Das Urteil kann sich nach § 79 Abs 2 VfGG aber auch darauf beschränken, die Verpflichtung zur Ersatzleistung auszusprechen und die Feststellung des Betrages dem ordentlichen Rechtsweg vorzubehalten. Für eine „Ministeranklage“ gegen einen Landeshauptmann und seinen Stellvertreter leitet der OGH in der angeführten Entscheidung aus den einschlägigen Bestimmungen ab, dass die Zuständigkeit der Zivilgerichte für Ersatzansprüche nach dem Bundesgesetz über die Haftung der Organe der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für Schäden, die sie dem Rechtsträger in Vollziehung der Gesetze unmittelbar zugefügt haben (Organhaftpflichtgesetz – OrgHG), BGBl 422/1974 idF BGBl I 33/2013, die Geltendmachung von Ersatzansprüchen vor dem VfGH in einer mit dem Adhäsionsverfahren vergleichbaren Art und Weise nicht ausschließt.

12 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl I/1930 idF BGBl I 89/2024.

II. Überblick Amtshaftung

A. Grundlagen

Art 23 Abs 1 B-VG sieht vor, dass der Bund, die Länder, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für den Schaden haften, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben. Flankiert wird die Regelung durch einen in Art 23 Abs 2 B-VG näher ausgestalteten Regressanspruch.

Die Bestimmungen des B-VG¹³ stellen sich dabei nicht nur als eigenständige Kompetenzgrundlage¹⁴ für die Amtshaftung dar,¹⁵ sondern verstehen sich gleichermaßen als Auftrag an den (Bundes-)Gesetzgeber,¹⁶ die verfassungsrechtlich vorgezeichneten Grundsätze näher auszugestalten.¹⁷ Diesem verfassungsgesetzlichen Auftrag kam der Gesetzgeber 1949 nach, als er das Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden (Amtshaftungsgesetz – AHG)¹⁸ erließ.¹⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt galten die Amtshaftungsregelungen als totes Recht.²⁰

13 Allen voran Art 23 Abs 4 B-VG.

14 VfSlg 8202/1977 und 13.476/1993.

15 Insbesondere unterfällt dieser Regelungsgegenstand nicht dem Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“ in Art 10 Abs 1 Z 6 sowie Art 15 Abs 9 B-VG. Vielmehr fällt diese besondere Art des Schadenersatzrechtes unter die Sonderkompetenz des Art 23 Abs 4 B-VG.

16 So VfSlg 13.476/1993: „Der Gesetzgeber hat sohin das in Art 23 Abs 1 bis 3 B-VG vorgesehene Amtshaftungsrecht näher auszuführen.“

17 ZB Wimmer, Art 23 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2020) Rz 12 ff.

18 BGBl 20/1949 i d F BGBl I 122/2013.

19 Das AHG schließt aber nicht aus, dass entsprechende Bestimmungen auch in anderen Bundesgesetzen enthalten sind (vgl VfSlg 19.684/2012). Siehe jüngst VfSlg 20.523/2021 zum Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz (FMABG).

20 Siehe nur die Ausführungen des VfGH in VfSlg 165/1922: „Ein Schadenersatzanspruch gegen den Bund oder ein Land kann nur durch rechtswidriges schuldhaftes Verhalten seiner Organe begründet, derzeit aber überhaupt nicht geltend gemacht werden, da die Bestimmungen des Artikel 23 des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 [...] noch des Ausführungsgesetzes entbehren [...]“

B. Staatstheoretische Bedeutung und grundlegende Schutzrichtungen

Die staatstheoretische Bedeutung²¹ des Rechtsinstituts der Amtshaftung liegt vor allem in der Effektivierung des rechtsstaatlichen Grundprinzips²² - quasi als subsidiärer²³ Schlussstein des rechtsstaatlichen Rechtsschutzes²⁴ in Form eines auf Geld gerichteten Schadenersatzanspruchs gegen den Staat bei rechtswidrigem Verhalten. Dementsprechend haftet einem Geschädigten gegenüber nicht der Schädiger selbst (§ 9 Abs 5 AHG schließt eine Geltendmachung von Schadenersatz gegen den Schädiger aus), sondern ausschließlich²⁵ der in Art 23 Abs 1 B-VG bzw in § 1 Abs 1 AHG genannte funktionell zuständige Rechtsträger für die als sein Organ handelnde Person.²⁶ Wie *Rebhahn*²⁷ betont, handelt es sich dabei um eine Eigenhaftung des Staates und keine (gegebenenfalls durch den Staat übernommene) Haftung eines Organwalters. Dies führt (bei Regressansprüchen im Falle von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit²⁸) zu einer „haftungsrechtlichen Immunisierung“²⁹ der Organwalter, was durch Unterbindung von Haftungsrisiken einen korrekten Gesetzesvollzug stärken soll. Weitere grundlegende Schutzrichtungen³⁰ der Amtshaftung bestehen ua darin, einer durch staatliches Handeln geschädigten Person einen solventen Haftungsfonds zur Verfügung zu stellen, soziale Gerechtigkeit herzustellen sowie in der Praxis Beweisführungen in komplexen Schadensfällen zu erleichtern.³¹

21 Weiterführend zum Folgenden mwN *Kahl*, § 1 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 3 ff.

22 So auch die RV 514 BlgNR 5. GP.

23 Der primäre Rechtsschutz ist im Instanzenzug zu suchen.

24 In diesem Sinne VwGH 30.03.1998, 97/16/0471.

25 Zur Passivlegitimation siehe zB OGH 26.02.2009, 1 Ob 176/08a. Siehe aber die Ausführungen zu speziellen Haftungsbestimmungen in OGH 25.06.2002, 1 Ob 129/02f.

26 ZB OGH 13.12.2002, 1 Ob 8/02m.

27 Staatshaftung wegen mangelnder Gefahrenabwehr (1997) 84 ff.

28 Art 23 Abs 2 B-VG.

29 *Kahl*, § 1 AHG Rz 5.

30 Dazu mwN *Pöschl*, Staatlichkeit, Ingerenz und Haftung, in: Fuchs et alii (Hg), Staatliche Aufgaben, private Akteure III (2019) 45 (49 ff).

31 *Pöschl* nennt hier Situationen, in denen die Beweislast für die jeweils schadensstiftenden Anteile mehrerer handelnden Personen den Geschädigten trifft.

C. Abgrenzungsfragen

Wie in der Rechtsprechung des OGH³² herausgearbeitet wurde, wird bei der Anwendung des AHG (als tragende Norm des Amtshaftungsrechts) immer wieder die Frage aufgeworfen, ob dieses Gesetz die ausschließliche Haftung von Rechtsträgern für Schäden aus Akten hoheitlicher Vollziehung abschließend regelt, soweit es an besonderen Rechtsgrundlagen für eine Haftungsanknüpfung mangelt. Solche besonderen Grundlagen können sich etwa aus dem Unionsrecht (insbesondere in Form der Staatshaftung³³ als unmittelbar im Unionsrecht fußenden Ersatzanspruch³⁴), aus einfachen Gesetzen³⁵ mit verfassungsrechtlicher Deckung - wie etwa der nach Art 23 Abs 5 B-VG - oder aus der Verfassung selbst ergeben, wenn verfassungsunmittelbare Ansprüche - wie zB die nach Art 5 Abs 5 EMRK³⁶ bzw Art 7 PersFrG;³⁷ erwähnt sei an dieser Stelle auch Art 41 EMRK, der eine Haftung des Staates für Konventionsverletzungen etabliert³⁸ - geltend gemacht werden. Außerhalb dieses Kreises an Ausnahmen ist zu klären, ob Ersatzansprüche aus Hoheitsakten wahlweise auch auf andere gesetzliche

32 Dazu umfassend OGH 25.06.2002, 1 Ob 129/02f.

33 Grundlegend: EuGH 19.11.1991, C-6/90 und C-9/90 (*Frankovich*), sowie EuGH 05.03.1996, C-46/93 und C-48/93 (*Brasserie du Pêcheur*).

34 Bei Schäden, die in Vollziehung der Gesetze entstanden sind, kann der Anspruch dabei freilich im Wege der Amtshaftung bei den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden (VfSlg 17.002/2003). Legislatives (zB VfSlg 17.002/2003 und 19.688/2012) und judikatives (zB VfSlg 17.019/2003 [hinsichtlich VwGH], 17.095/2003 [hinsichtlich OGH] und 19.757/2013 [hinsichtlich VfGH]) Unrecht sind demgegenüber vor dem VfGH nach Art 137 B-VG geltend zu machen. Weiterführend *Hofstätter*, Art 137 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 44.

35 Unterverfassungsrechtliche Regelungen finden sich bspw auch im Bundesgesetz vom 13. Dezember 1988 über den Ersatz des bei der Ausübung polizeilicher Zwangsbefugnisse entstandenen Schadens (Polizeibefugnis-Entschädigungsgesetz), BGBl 735/1988 idF BGBl I 161/2013, oder im Bundesgesetz vom 3. Juli 1973 über die Entschädigung für Impfschäden (Impfschadengesetz), BGBl 371/1973 idF BGBl I 99/2024.

36 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl 210/1958 idF BGBl I 171/2023 iVm dem Bundesgesetz über den Ersatz von Schäden aufgrund einer strafgerichtlichen Anhaltung oder Verurteilung (Strafrechtliches Entschädigungsgesetz 2005 (StEG 2005), BGBl I 125/2004 idF BGBl I 111/2010. Siehe auch RIS-Justiz RS0037896 sowie RS0050017.

37 Bundesverfassungsgesetz vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl 684/1988 idF BGBl I 2/2008.

38 Innerstaatlich erfolgt die Durchsetzung wiederum vorrangig im Amtshaftungswege. Vgl OGH 29.08.2019, 1 Ob 85/19k.

Bestimmungen gestützt werden können, mit denen nicht spezifische andere Ansprüche ausdrücklich neben Amtshaftungsansprüchen gewährt werden.

Die Abgrenzungsfrage wird vom OGH idR dahingehend gelöst, dass das auf Art 23 B-VG beruhende AHG an sich „eine abschließende Regelung des Rechtsgebiets der Haftung von Rechtsträgern für ihre Organe einschließlich (der) von beliebigen Unternehmen“ darstellt, also insoweit eine *lex specialis* „zu den schadenersatzrechtlichen Bestimmungen des bürgerlichen Rechts in seiner Gesamtheit“ ist und demzufolge „im Rahmen der Sonderbestimmungen den allgemeinen Bestimmungen des Schadenersatzrechts“ vorgeht.³⁹ Diese Maxime gilt jedoch im Lichte von Rechtsschutzwägungen, die die Vermeidung einer ungerechtfertigten Immunität von Rechtsträgern bzw Organen gegen bestimmte Ansprüche bezwecken, nicht ausnahmslos. So können bspw Ansprüche nach dem Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz (EKHG)⁴⁰ neben solchen nach dem AHG geltend gemacht werden (zB im Kontext einer Dienstfahrt).⁴¹

D. Voraussetzungen für Amtshaftungsansprüche

Von der Funktion her betrachtet weist die Amtshaftung eine „Zwitterstellung“ zwischen öffentlichem und privatem Recht auf, wobei der Anspruch selbst seinem Wesen nach privathaftungsrechtlicher Natur in Gestalt eines besonderen Schadenersatzrechts auf Basis der Verschuldenshaftung ist.⁴² In diesem Sinne setzt ein Haftungsanspruch nach dem AHG voraus, dass ein Schaden in adäquat-kausalem Zusammenhang mit einem Verhalten, das in Vollziehung von Gesetzen gesetzt wurde, entstanden ist, wobei das handelnde Organ einem Rechtsträger iSd Art 23 Abs 1 B-VG zugerechnet werden kann und das betreffende Organ bei der Schadenszufügung rechtswidrig sowie schuldhaft gehandelt hat.⁴³

39 SZ 68/191; idS etwa schon SZ 59/112; SZ 52/186.

40 Bundesgesetz vom 21. Jänner 1959 über die Haftung für den Ersatz von Schäden aus Unfällen beim Betrieb von Eisenbahnen und beim Betrieb von Kraftfahrzeugen (Eisenbahn- und Kraftfahrzeughaftpflichtgesetz – EKHG), BGBl 48/1959 idF BGBl I 245/2021.

41 RIS-Justiz RS0049894.

42 Wagner, § 1 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB – Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 28 f.

43 Forster, Art 23 B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 6.

Diese allgemeinen Voraussetzungen lassen sich iSd Rechtsprechung des OGH⁴⁴ folgendermaßen präzisieren: Für den nach § 1 Abs 1 AHG zu ersetzenden Schaden gelten die allgemeinen Regeln des bürgerlichen Rechts.⁴⁵ Nach § 1293 Satz 1 ABGB⁴⁶ ist jeder Nachteil an Vermögen, Rechten oder an der Person als positiver Schaden einzuordnen. § 1 Abs 1 letzter Satz AHG schränkt den Ersatz des Schadens dabei auf einen reinen Geldersatz ein. Ein Schaden ist (als Regulativ zur sonst ausufernden Kausalität iSd Äquivalenztheorie, wonach zu untersuchen ist, ob ein rechtswidriges Verhalten „*conditio sine qua non*“ für einen Schadenseintritt war) dann adäquat herbeigeführt, wenn seine Ursache ihrer allgemeinen Natur nach für die Herbeiführung eines derartigen Erfolgs nicht als völlig ungeeignet erscheinen muss und nicht nur infolge einer ganz außergewöhnlichen Verkettung von Umständen zu einer Bedingung des Schadens wurde. Der Schädiger haftet für alle, auch für zufällige Folgen, mit deren Möglichkeit *in abstracto* zu rechnen gewesen ist, aber nicht für einen atypischen Erfolg.⁴⁷ Amtshaftung für ein rechtswidriges Verhalten (also – verkürzt – einen Verstoß gegen Ge- oder Verbote der Rechtsordnung⁴⁸ oder auch die guten Sitten) eines Organs (bei entsprechendem Rechtswidrigkeitszusammenhang⁴⁹) tritt dabei nur dann ein, wenn es auch schuldhaft ist (sohin das rechtswidrige Verhalten dem betreffenden Organ auch subjektiv vorgeworfen werden kann). Zu beachten ist allerdings, dass nicht jegliches rechtswidrige Organverhalten vom Amtshaftungsrecht erfasst wird, sondern das Schutznormprinzip zur Anwendung gelangt.⁵⁰ Anspruchsberechtigt hinsichtlich Schadenersatzan-

44 Zum Folgenden mwN OGH 27.02.2014, 1 Ob 200/13p.

45 Weiterführend statt vieler Zankl, Bürgerliches Recht⁴⁰ (2023) Rz 183 ff.

46 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie [sic!], JGS 946/1811 idF BGBl I 33/2024.

47 Die Adäquanz kann daher nur verneint werden, wenn das schädigende Ereignis für den eingetretenen Schaden nach allgemeiner Lebenserfahrung gleichgültig ist und nur durch eine außergewöhnliche Verkettung von Umständen eine Bedingung für den Schaden war.

48 Diese können sich im Allgemeinen aus vertraglichen Vereinbarungen oder dem Gesetz ergeben.

49 OGH 11.11.1992, 1 Ob 5/92. Für die Annahme des erforderlichen Rechtswidrigkeitszusammenhangs genügt demnach angesichts der idR primär öffentliche Interessen währenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften zwar, dass die Verhinderung eines Schadens beim Dritten bloß mitbezweckt ist, die Norm muss aber die Verhinderung eines Schadens wie des später eingetretenen intendiert haben.

50 Siehe jüngst VfSlg 20.523/2021. Dazu zB Kahl, Zum verfassungsrechtlichen Spielraum des einfachen Gesetzgebers, Amtshaftungsansprüche (im Bereich der Bankenauf-

sprüchen iSd Art 23 Abs 1 B-VG und § 1 Abs 1 AHG ist nur jener Geschädigte, der vom Schutzzweck der betreffenden Bestimmung umfasst ist.⁵¹

Ein Schwerpunkt der spezifischen Literatur zum Amtshaftungsrecht befasst sich mit den Fragen nach dem Haftungssubjekt⁵² und der Abgrenzung, wann ein Organ „in Vollziehung der Gesetze“⁵³ (als Zentralbegriff der Amtshaftung)⁵⁴ tätig wird.

Bei der Klärung der Frage, welcher Rechtsträger nach dem AHG in Anspruch genommen werden kann, kommt es nicht darauf an, wessen Organ in organisatorischer Hinsicht der Schuldtragende war, sondern, in wessen Namen und für wen - also funktionell - er im Zeitpunkt des schuldhaften Verhaltens tätig war.⁵⁵ Entscheidend ist somit der Vollzugsbereich, innerhalb dessen das betreffende Organ im Zeitpunkt der schuldhaften Rechtsverletzung handelte.⁵⁶

Die Formulierung, dass ein schadensverursachendes Ereignis „in Vollziehung der Gesetze“ gesetzt werden muss, um einen Amtshaftungsanspruch auslösen zu können, bezieht sich nach hM⁵⁷ auf die hoheitliche Vollziehung

sicht) auszuschließen – Besprechung des VfGH-Erkenntnisses vom 16. Dezember 2021, G 224/2021-29, ÖZW 2022, 30.

- 51 Statt vieler OGH 24.11.2015, 1 Ob 199/15v, insbesondere folgende Ausführungen: „Dieser stellt ein selbständiges Abgrenzungskriterium der Schadenersatzhaftung neben der Rechtswidrigkeit und der Kausalität dar. Ohne die eingrenzende Wirkung des Schutzzwecks droht auch im Amtshaftungsrecht die abzulehnende Uferlosigkeit der Haftpflicht. Aufgrund eines rechtswidrigen Verhaltens ist nur für jene verursachten Schäden zu haften, die vom Schutzzweck der Verbotsnorm erfasst werden, weil sie gerade diese Schäden verhindern wollte. [...]oll nicht die Schutzzweckprüfung jeglichen Aussagegehalt verlieren, darf sie keinesfalls bei einer bloßen Paraphrasierung des Gesetzestextes stehen bleiben: nicht jeder Schutz, den die Verhaltensnorm tatsächlich bewirkt, ist auch von deren Schutzzweck erfasst.“

52 Dazu *Kahl*, § 1 AHG Rz 73 ff mwN.

53 Dazu *Wagner*, § 1 AHG Rz 137 ff mwN.

54 *Zechner*, Neuere Entwicklungen in der Amtshaftungsjudikatur des Obersten Gerichtshofs, in: Bundesministerium für Justiz (Hg), Haftung für staatliches Handeln, Vorträge gehalten bei der Richterwoche 2003 (2003) 163 (167).

55 Zur Funktionstheorie zB OGH 11.07.2006, 1 Ob 107/06a. Siehe auch VfSlg 13.476/1993.

56 Zu beachten ist aber § 1 Abs 3 AHG, wonach dem Rechtsträger nach § 1 Abs 1 AHG zur ungeteilten Hand auch derjenige haftet, als dessen Organ die handelnde Person gewählt, ernannt oder sonstwie bestellt worden ist. Zu der in Art 23 B-VG angelegten Haftung nach funktionellen Gesichtspunkten tritt sohin eine solidarische Haftung nach organisatorischen Gesichtspunkten. Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Haftungserweiterung vgl VfSlg 13.476/1993.

57 *Berka*, Verfassungsrecht⁸ (2021) Rz 835.

(also Gerichtsbarkeit⁵⁸ und Hoheitsverwaltung),⁵⁹ wobei die ordentlichen Gerichte den erfassten Bereich weiter ziehen⁶⁰ als es der klassischen Definition des Begriffs der Hoheitsverwaltung entsprechen würde.⁶¹ Aus der Formulierung der Rechtsgrundlagen folgt, dass Amtshaftung idR nicht für den Bereich der Gesetzgebung (man spricht hierbei von „legistischem Unrecht“) in Frage kommt.⁶² Insgesamt erweist sich die Rechtsprechung kasuistisch. Für die Abgrenzung der Tätigkeit (ob sie nun in Vollziehung der Gesetze oder einem außerhalb dessen liegenden Kontext erfolgt) kommt es im Allgemeinen darauf an, ob zwischen der Erfüllung von Aufgaben hoheitlicher Zielsetzung und der schädigenden Handlung selbst ein derart enger Zusammenhang besteht, dass auch die konkrete Handlung noch als Hoheitsmaßnahme zu werten ist – es muss maW zwischen beiden nicht nur ein äußerer, sondern auch ein innerer Zusammenhang bestehen.⁶³

E. Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen

Für die Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen enthält das AHG in Präzisierung, aber auch Ergänzung und zum Teil Abweichung⁶⁴ von den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art 23 B-VG einige spezifische Regelungen, die hier (zumindest in wesentlichen Aspekten) nur punktuell und exemplarisch beleuchtet werden sollen, ohne näher auf Detailsaspekte einzugehen.⁶⁵ § 2 Abs 2 AHG statuiert zunächst eine Subsidiarität des Ersatzanspruches in der Gestalt, dass dieser nicht besteht, wenn der Geschädigte den Schaden durch Rechtsmittel oder durch Beschwerde beim Ver-

58 Hier beachtlich ist die ausdrückliche gesetzliche Anordnung des § 2 Abs 3 AHG, wonach keine Ersatzansprüche im Falle von Entscheidungen der Höchstgerichte (OGH, VwGH, VfGH) bestehen.

59 Die Privatwirtschaftsverwaltung wird nicht von Art 23 Abs 1 B-VG bzw den Bestimmungen des AHG erfasst. Für diesen Bereich gilt das allgemeine Schadenersatzrecht des §§ 1293 ff ABGB.

60 Zur Haftung für „vollziehungsähnliche Tätigkeiten“ zB OGH 16.04.2004, 1 Ob 38/04a.

61 Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ (2022) Rz 673.

62 Zu Detailfragen iZm „vollziehungsähnlichen Tätigkeiten“ siehe unten bei Pkt IV.

63 OGH 02.06.1982, 1 Ob 15/82, SZ 55/82.

64 So weicht der Kreis der genannten Haftungssubjekte in § 1 Abs 1 AHG von jenem in Art 23 B-VG ab.

65 Weiterführend dazu die einschlägige Kommentarliteratur, zB Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023).

waltungsgericht und Revision beim VwGH hätte abwenden können.⁶⁶ Hervorzuheben sind zudem insbesondere verfahrensrechtliche Besonderheiten, die sicherstellen sollen, dass sich im amtshaftungsrechtlichen Verfahren ein Geschädigter und der betreffende Rechtsträger „als gleichberechtigte Rechtssubjekte zivilen Rechtes“⁶⁷ auf Augenhöhe begegnen. So ist dem eigentlichen, vor ordentlichen Gerichten zu führenden,⁶⁸ Amtshaftungsverfahren nach § 8 AHG ein Aufforderungsverfahren (nunmehr lediglich fakultativ)⁶⁹ vorgelagert. Dies soll sämtlichen Beteiligten die Möglichkeit geben, ohne Kostenrisiko zu einer ersten Einschätzung der Rechtslage zu gelangen (und bspw eine rasche Anerkennung von Ansprüchen ermöglichen).⁷⁰

Der enge funktionelle Zusammenhang des Amtshaftungsrechts mit dem öffentlichen Recht zeigt sich schließlich auch in folgender verfahrensrechtlicher Regelung am Schnittpunkt zwischen Verwaltung, Gerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit.⁷¹ Ist die Entscheidung des Gerichts in einem Amtshaftungsverfahren von der Frage der Rechtswidrigkeit des Bescheides einer Verwaltungsbehörde oder des Erkenntnisses oder Beschlusses eines Verwaltungsgerichtes abhängig, über die noch kein Erkenntnis des VwGH oder des VfGH vorliegt, so hat das Gericht, wenn es den Bescheid oder die Verwaltungsgerichtsentscheidung für rechtswidrig hält und die Klage nicht gemäß § 2 AHG abzuweisen ist, das Verfahren zu unterbrechen und beim VwGH gemäß Art 133 Abs 2 B-VG den Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bescheides bzw des Erkenntnisses oder des Beschlusses zu stellen.⁷²

66 Man spricht in diesem Kontext auch von einer „Rettungspflicht“ des Geschädigten.

67 OGH 29.II.1950, I Ob 469/50.

68 Zur Entscheidung über die Klage des Geschädigten gegen den Rechtsträger auf Ersatz ist in erster Instanz das nach § 9 Abs 1 AHG mit der Ausübung der Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Rechtssachen betraute Landesgericht, in dessen Sprengel die Rechtsverletzung begangen wurde, ausschließlich zuständig.

69 Früher wurde bei Unterlassung des Aufforderungsverfahrens eine Unzulässigkeit des Rechtsweges gesehen (RIS-Justiz RS0045609). Mit der Einführung von § 8 Abs 2 AHG ist diese Auffassung überholt. Nunmehr drohen bei einer Unterlassung des Aufforderungsschreibens lediglich Kostenfolgen.

70 Weiterführend *Kahl*, § 8 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 1.

71 Dazu *Kahl*, § 11 AHG, in: Fenyves/Kerschner/Vonkilch (Hg), Großkommentar zum ABGB - Klang Kommentar. Amtshaftung (AHG) und Staatshaftung³ (2023) Rz 1 ff.

72 § 11 Abs 1 AHG.

III. Überblick Organhaftung

A. Grundlagen

Art 23 Abs 3 B-VG sieht vor, dass Personen, die als Organe eines in Art 23 Abs 1 B-VG bezeichneten Rechtsträgers handeln, für den Schaden haften, den sie in Vollziehung der Gesetze dem Rechtsträger durch ein rechtswidriges Verhalten unmittelbar zugefügt haben. Gleich dem Amtshaftungsrecht bedarf auch die verfassungsgesetzlich angelegte Organhaftung einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung. Diese erfolgte durch das (erst einige Zeit später als das AHG, nämlich im Jahr 1967, erlassene) OrgHG, welches sich mit Art 23 Abs 4 B-VG auf die gleiche Kompetenzgrundlage stützt wie das AHG. Systematik, Terminologie und Haftungsgrundsätze entsprechen in weiten Bereichen dem AHG,⁷³ sodass in der Folge nur schlaglichtartig ausgewählte Aspekte hervorgehoben werden sollen.

B. Anlehnung an das AHG

Das OrgHG lehnt sich – auch nach Auffassung des OGH⁷⁴ – angesichts des schon in der Verfassung vorgegebenen Zusammenhanges zwischen den Haftungsprogrammen des Abs 1 und 3 des Art 23 B-VG weitgehend an die Regelungen des AHG an und versucht, zu einer möglichst weitgehenden Harmonisierung mit dem Haftungsrecht des DHG⁷⁵ zu gelangen.⁷⁶

Dies ändert nichts am Umstand, dass allfällige Unterschiede zum AHG vom Gesetzgeber gewollt sind.⁷⁷ Während das AHG einen geschädigten Dritten zur Voraussetzung hat, betrifft die Organhaftung nur das Verhältnis zwischen dem Amtswalter und dem Rechtsträger, als dessen Organ der

73 Mader, Vorbemerkungen zu § 1 OrgHG, in: Schwimann/Kodek (Hg), ABGB Praxis-kommentar⁵ (2022) Rz 1.

74 Auch zum Folgenden: OGH 28.05.1997, 9 ObA 2300/96t mwN.

75 Bundesgesetz vom 31. März 1965 über die Beschränkung der Schadenersatzpflicht der Dienstnehmer (Dienstnehmerhaftpflichtgesetz), BGBl 80/1965 idF BGBl I 110/2024. Das OrgHG ist dabei *lex specialis* gegenüber dem DHG. Ausgenommen vom Geltungsbereich des DHG sind iSd trennscharfen Abgrenzung Dienstnehmer, soweit sie als Organe der im Art 23 Abs 1 B-VG genannten Rechtsträger in Vollziehung der Gesetze dem Rechtsträger oder einem Dritten einen Schaden zugefügt haben.

76 RV 206 BlgNR 11. GP, 4 f.

77 So sind bspw die anspruchsberechtigten Rechtsträger in § 1 OrgHG unterschiedlich zu jenen des § 1 AHG geregelt.

betreffende Amtswalter gehandelt hat.⁷⁸ Die Organhaftung darf daher nicht mit dem Regressverhältnis im Rahmen der Amtshaftung⁷⁹ verwechselt werden. Nur Direktschäden des Rechtsträgers fallen unter das OrgHG. Ein Zusammentreffen von Amts- und Organhaftung ist aber durchaus möglich.

Sachlich zuständig zur Geltendmachung von Organhaftpflichtansprüchen sind (nach Durchlaufen eines entsprechenden Vorverfahrens)⁸⁰ nach § 8 OrgHG die Arbeits- und Sozialgerichte nach den Bestimmungen des ASGG.⁸¹

IV. Bezugspunkte zwischen Rechnungshof und Haftungen

Weder AHG noch OrgHG enthalten ausdrückliche Bezugnahmen auf den Rechnungshof. Versuche, eine stärkere Rolle des Rechnungshofs in Hinblick auf die Durchsetzung von Rückersatzansprüchen iSd § 1 Abs 3 AHG durch Einführung eines neuen § 6a mit der Überschrift „Subsidiäre Zuständigkeit des Rechnungshofes bei Rückersatzansprüchen“ im AHG zu erreichen, scheiterten jüngst.⁸² Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es durchaus bedeutsame Überschneidungen zwischen den haftungsrechtlichen Sonderregimen des AHG sowie des OrgHG und der Tätigkeit des Rechnungshofs gibt.

Wie bereits dargelegt, liegen Amts- und Organhaftung funktional an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Recht. Zumal die in Art 23 B-VG sowie die in § 1 AHG und § 1 OrgHG genannten Rechtsträger als Haftungssubjekte (im Falle des AHG) bzw Geschädigte (im Falle des OrgHG) und daher typischerweise auch in ihrer Parteienrolle in entsprechenden Verfahren regelmäßig der Rechnungshofkontrolle unterliegen, überrascht es wenig, dass verfahrensrechtliche Dispositionen ebenfalls einer *ex-post*-Kontrolle durch den Rechnungshof unterzogen werden können. Vergleiche, Anerkenntnisse, aber auch sonstige Handlungen

78 Der sachliche Geltungsbereich des OrgHG umfasst nur die Haftung für dem Rechtsträger unmittelbar zugefügte Schäden. Die Haftung für Schäden, die von Organen in Vollziehung der Gesetze einem Dritten zugefügt werden, sind hingegen im AHG geregelt.

79 Art 23 Abs 2 B-VG; § 3 Abs 1 AHG.

80 Vgl § 7 OrgHG.

81 Bundesgesetz vom 7. März 1985 über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit (Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz – ASGG), BGBl I 04/1985 idF BGBl I 161/2023.

82 Vgl dazu den IA 841/A BlgNR 26. GP.

entlang der zivilprozessrechtlichen Klaviatur sind in diesem Sinne bei gebotener Abwägung zwischen (zB Prozesskosten-)Risiken und Nutzen an den Prüfungsmaßstäben des Rechnungshofs, insbesondere den Kriterien⁸³ Sparsamkeit,⁸⁴ Wirtschaftlichkeit⁸⁵ und Zweckmäßigkeit⁸⁶ als unmittelbar anwendbare Handlungsanleitungen an die Verwaltung,⁸⁷ zu messen.⁸⁸

Der Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof kommt jedoch keinerlei Aussagekraft für die Zurechnung zur Hoheitsverwaltung und damit einhergehend die Frage der Anwendbarkeit des AHG auf einen behaupteten Anspruch zu.⁸⁹

Eine strittige und bis dato noch ungeklärte Frage betrifft schließlich die haftungsrechtliche Einordnung der Tätigkeit des Rechnungshofs. Sowohl AHG⁹⁰ als auch OrgHG⁹¹ beziehen sich bekanntlich auf Schäden, die „in Vollziehung der Gesetze“ zugefügt werden.⁹² Wie dargestellt⁹³ bestehen daher (unter Ausklammerung der unionsrechtlichen Staatshaftung) grundsätzlich keine Haftungsansprüche für legislatives Unrecht. Nun ist der Rechnungshof nach hM⁹⁴ Hilfsorgan der Legislative (nämlich des Nationalrats und der Landtage) und seine Tätigkeiten nicht der Vollziehung und damit (abgesehen von der Rechnungshofverwaltung durch Organe des

83 Zu diesen zB *Kahl*, Art 126b B-VG, in: *Kahl/Khakzadeh/Schmid* (Hg), Bundesverfassungsrecht (2021) Rz 22 ff. Vgl zum Folgenden auch *Kroneder-Partisch*, Art 126b B-VG, in: *Korinek/Holoubek et alii* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 34.

84 Es geht dabei um die Frage, ob die einer Einheit vorgegebenen Ziele mit möglichst geringem Aufwand erreicht wurden.

85 Wirtschaftlichkeit meint die Erzielung des bestmöglichen Erfolges mit geringstmöglichem Ressourceneinsatz.

86 Zweckmäßigkeit bezeichnet die Eignung des Verhaltens bzw bestimmter Maßnahmen zur Zielverwirklichung.

87 VfSlg 4106/1961 und 12.929/1991.

88 In diesem Sinne auch *Ziehensack*, Vor §§ 8 ff AHG, in: *Ziehensack* (Hg), Amtshaftungsrecht – AHG² (2022) Rz 232, 291 und 302.

89 OGH 28.01.2003, 1 Ob 294/02w.

90 § 1 Abs 1 leg cit.

91 § 1 Abs 1 leg cit.

92 Die in der Folge angestellten Überlegungen gelten dementsprechend für die Amtswie die Organhaftung gleichermaßen. Vgl zum OrgHG insbesondere *Mader*, § 1 OrgHG, in: *Schwimmann/Kodek* (Hg), ABGB Praxiskommentar⁵ (2022) Rz 8.

93 Vgl insbesondere oben Pkt II. C. und II. D.

94 Statt aller und zum Folgenden *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht II⁴ (2022) Rz 36.010.

Rechnungshofs)⁹⁵ auch nicht der Verwaltung im staatsrechtlichen Sinn, sondern der Gesetzgebung zuzuordnen.⁹⁶ Diese Einordnung führte im wissenschaftlichen Diskurs zu regen Debatten darüber, ob die Tätigkeit des Rechnungshofs daher als der Gesetzgebung zuzuordnend die Geltendmachung von Ansprüchen auf Basis des AHG und des OrgHG ausschließe. ME durchaus überzeugende Gründe werden – bei möglicher anderer Sicht der Dinge⁹⁷ – von jenen Literaturstimmen⁹⁸ vorgebracht, die für vollziehungsähnliche Tätigkeiten⁹⁹ in der Gesetzgebung und insbesondere für jene Tätigkeiten, die von der Gesetzgebung zuzuordnenden Kontroll-einrichtungen (wie dem Rechnungshof, aber auch der Volksanwaltschaft) wahrgenommen werden, eine Schadenshaftung *per analogiam* annehmen. Eine abschließende Klärung dieser Frage durch die Gerichte bleibt abzuwarten.

95 Zu den echten Verwaltungstätigkeiten des Rechnungshofpräsidenten siehe zB *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (1982) 57.

96 VfSlg 19.807/2013.

97 *Hengstschläger*, Rechnungshof 161.

98 Siehe nur die Nachweise bei *Hengstschläger*, Zuordnung des Rechnungshofes zur Legislative; Befugnisse des Rechnungshofes im Rahmen der Gebarungskontrolle und Datenschutz, JBl 1999, 237 (bei FN 5). Siehe weiters *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht Rz 27.083 sowie *Funk*, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle, in: *Korinek* (Hg), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmen durch den Rechnungshof (1986) 265 (283).

99 In diesem Sinne hinsichtlich der Prüftätigkeit des Rechnungshofs *Korinek*, Art 121 B-VG in: *Korinek/Holoubek et alii* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 17.