

Michał Kania

Vermögenshaftung von Amtsträgern für schwere Rechtsverstöße nach polnischem Recht

I. Einführung

Gegenstand der Ausführungen dieses Beitrags ist die Problematik der Vermögenshaftung, die die öffentlichen Amtsträger derzeit treffen kann, wenn sie bei der Durchführung ihrer dienstlichen Aufgaben gegen gesetzliche Bestimmungen schwer verstoßen. Diese Frage sorgt in Polen für heftige Kontroversen, und zwar sowohl in praktischer Hinsicht als auch vom Standpunkt der Verwaltungsrechtslehre her. Umstritten ist u. a. die Höhe der Entschädigung, zu deren Zahlung ein Beamter verpflichtet werden kann. Gemäß Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes kann sich derzeit die etwaige Entschädigungssumme sogar auf das Zwölfwache seiner Monatsvergütung belaufen.¹ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Höhe nach allgemein geltendem Art. 119 des polnischen Arbeitsgesetzbuches maximal das Dreifache der Monatsvergütung des Arbeitnehmers beträgt. Den Beamten wurde also ein besonderes Haftungsregime auferlegt, das ihre Vermögenshaftung im Vergleich zu den üblichen Standards vierfach verschärft.

Das hier behandelte Thema wurde in der polnischen Rechtsordnung mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 20. Januar 2011 über die Vermögenshaftung der öffentlichen Amtsträger bei schweren Rechtsverstößen präzedenzlos geregelt.² An dem Gesetz, das am 17. Mai 2011 in Kraft getreten ist, wurde mehrere Jahre in den Sejm-Ausschüssen gearbeitet. Vor dem Inkrafttreten des oben genannten Regelwerkes war die Frage der Haftung der öffentlichen Verwaltung für Schäden, die durch Beamte verursacht wurden, in Art. 417 des polnischen Zivilgesetzbuches geregelt. Hiernach wurde die Haftung vom Staatsschatz oder von einer Gebietskörperschaft übernommen. Einem Beamten drohte nur eine dienstliche oder disziplinarische Verantwortung.

Das Ziel der Einführung von neuen normativen Regelungen war zum einen, eine Verbesserung der Rechtsanwendung durch Beamte zu erreichen, zum anderen, den Rechtsschutz der Parteien im Verwaltungsverfahren zu verstärken. Von den Änderungen ausgenommen blieb dagegen die Frage, aus welchen Mitteln die den Parteien zustehende Entschädigung gezahlt werden soll. Gemäß Art. 417 des polnischen Zivilgesetzbuches ist die verantwortliche Einrichtung, und somit die Einrichtung, die in der Praxis eine Entschädigung an den Berechtigten zu zahlen hat, der Staatsschatz oder eine Gebietskörperschaft. Derzeit sind diese Stellen jedoch berechtigt, den öffentlichen Amtsträger, dessen Verhalten einen schweren Rechtsverstoß darstellte, auf die Erstattung des ausgezahlten Betrags unmittelbar in Anspruch zu nehmen.

Nachfolgend wird zunächst auf den subjektiven Anwendungsbereich des Gesetzes eingegangen. Danach wird der Schlüsselbegriff „schwerer Rechtsverstoß“ präzisiert. Später wird das Verfahren zur Festsetzung der Höhe der vom Amtsträger zu zahlenden Entschädigung erläutert. Die Ausführungen enden mit einem kurzen Resümee.

¹ Die einem öffentlichen Amtsträger zustehende Vergütung wird zum Tag der Handlung oder zum Ende der Unterlassung bestimmt, die einen schweren Rechtsverstoß verursacht hat. Falls die nach vorstehendem Satz errechnete Vergütung unterschiedliche Höhen aufweisen kann, ist die jeweils höchste Summe maßgebend.

² Gesetzblatt/Dz. U./Nr. 34 Pos. 173.

II. Begriff eines öffentlichen Amtsträgers

Für die Anwendung der neuen Lösung ist die Klärung des Bedeutungsumfanges des Begriffs „öffentlicher Amtsträger“ maßgebend. Der Gesetzgeber hat den Kreis der Personen bestimmt, die der Vermögenshaftung unterliegen, indem er eine Legaldefinition in Art. 2 des Gesetzes aufgenommen hat. Gemäß dieser Vorschrift fallen in die Kategorie der öffentlichen Amtsträger erstens: Personen, die als Organe der öffentlichen Verwaltung handeln. Sie werden in der Rechtslehre als Organträger bezeichnet.³ Es ist festzustellen, dass diese Personen relativ selten Verwaltungsbescheide selbstständig erlassen.

Zweitens: Personen, die im Auftrag der Organträger handeln. Die Ermächtigung kann entweder gemäß Art. 268a des polnischen Verwaltungsverfahrensgesetzbuches (VwVfGB) erteilt werden, oder sie kann sich aus Sondervorschriften, z. B. Art. 39 Abs. 2 des Gesetzes vom 8. März 1990 über die Selbstverwaltung der Gemeinden ergeben, auf dessen Grundlage ein Stadtpräsident seine Stellvertreter oder andere Mitarbeiter bevollmächtigen kann, Verwaltungsbescheide in seinem Namen zu erlassen.⁴

Und drittens: Personen, die im Amt eines Organs der öffentlichen Verwaltung Arbeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses, Dienstverhältnisses oder zivilrechtlichen Vertrags leisten und an der Bearbeitung einer Sache, über die im Wege eines durch dieses Organ zu erlassenden Bescheides oder Beschlusses entschieden wird, teilnehmen. In die dritte Kategorie wurde also ein breiter Kreis von Personen eingeordnet, die am Erlass eines Bescheides bzw. Beschlusses auch geringfügig beteiligt sind. Es ist zu betonen, dass es sich dabei auch um Personen handelt, die ihre Tätigkeiten aufgrund von Auftragsverträgen durchführen. Die Festlegung des Umfangs der von einer konkreten Person durchgeführten Tätigkeiten erfolgt im Rahmen eines Verfahrens, das vor einem ordentlichen Gericht durchgeführt wird. Das Gericht bestimmt den oben genannten Sachverhalt unter Zugrundelegung der sog. Fallbeschreibungen, deren Inhalt in der gemäß Art. 66a VwVfGB erlassenen Verordnung des Ministers für öffentliche Verwaltung bestimmt wurde. Die Feststellung, dass die betreffende Person das Verhalten, welches in einem schweren Rechtsverstoß besteht, verschuldet hat, kann die Haftung dieser Person zur Folge haben, und zwar entweder eine gesamtschuldnerische Haftung, oder eine anteilige Haftung, deren Umfang sich nach dem Grad der Verursachung des schweren Rechtsverstoßes bemisst. Eine strengere Verantwortlichkeit tritt ein, wenn der schwere Rechtsverstoß auf vorsätzliches Handeln der betreffenden Personen zurückzuführen ist.

III. In einem schweren Rechtsverstoß bestehendes Verhalten

1. Allgemeines

An dieser Stelle ist die wesentliche Frage anzusprechen, welche Verhaltensweisen der öffentlichen Amtsträger zu einem schweren Rechtsverstoß führen können. Zunächst ist anzumerken, dass nicht jedes Verhalten eines Beamten seine Haftung im Sinne der hier behandelten gesetzlichen Regelung zur Folge haben kann. Nach Auffassung des Gesetzgebers ist dies nur bei einem schweren Rechtsverstoß der Fall. Gemäß Art. 3 des Gesetzes kann das Verhalten eines öffentlichen Amtsträgers entweder in einer Handlung oder in einer Unterlassung bestehen. Diese Differenzierung ist von wesentlicher Bedeutung. Es scheint nämlich, dass Rechtsverstöße in der Praxis häufiger durch Unterlassungen der Beamten begangen werden. Nachfolgend werden die beiden Fälle genauer erläutert.

³ Siehe E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna (Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil), Toruń 2006, S. 233.

⁴ Gesetzblatt/Dz. U./ von 2001 Nr. 142 Pos. 1591.

2. In einer Handlung bestehendes Verhalten

Als erstes muss festgestellt werden, worin in der Praxis das Verhalten eines Beamten, das in einer Handlung zum Ausdruck kommt, bestehen kann. Dabei kann sich eine Analyse der Aussagen der Lehre und Rechtsprechung als behilflich erweisen, denen Art. 156 § 1 Ziff. 2 VwVfGB zugrunde liegt, nach dem eine Verwaltungsbehörde die Nichtigkeit einer Entscheidung feststellt, die ohne Rechtsgrundlage oder unter schwerem Rechtsverstoß erlassen wurde. Nach der in der Lehre vertretenen Auffassung liegt ein schwerer Rechtsverstoß vor, wenn eine Vorschrift verletzt wurde, deren Inhalt ohne jegliche Auslegungszweifel im direkten Sinne festgelegt werden kann. Diese Voraussetzung kann also bei einer eindeutigen Rechtslage erfüllt werden.⁵ Ein schwerer Rechtsverstoß ist ein offensichtlicher, klarer, unbestreitbarer Verstoß.⁶ Nach einer anderen Auffassung müssen bei der Beurteilung der Schwere eines Rechtsverstoßes nicht nur die Selbstverständlichkeit seiner Begehung, sondern auch seine Folgen berücksichtigt werden. Ein schwerer Rechtsverstoß ist ein Verstoß, der sozial-wirtschaftliche Folgen auslöst, die vom Standpunkt der Rechtmäßigkeit her nicht annehmbar sind.⁷ Gemäß der Rechtsprechung gehören zu schweren Rechtsverstößen gegen materielles Recht z. B. die Entscheidung über die Rechtslage der Person, die nach Einleitung des Verfahrens verstorben ist,⁸ oder die Erhebung einer Abgabe auf eine zivilrechtliche Handlung, die nicht abgabepflichtig ist.⁹

Es ist zu betonen, dass der Gesetzgeber *expressis verbis* darauf hingewiesen hat, dass es sich in jedem Fall der Ausübung der öffentlichen Gewalt ohne Rechtsgrundlage um einen Rechtsverstoß handelt. Somit hat er die Vereinbarkeit der Handlungen der öffentlichen Amtsträger mit einem der führenden Grundsätze der Verfassung garantiert, und zwar Art. 7, nach dem die Organe der öffentlichen Gewalt auf der Grundlage und in den Grenzen des Rechtes handeln. Es sei darauf hingewiesen, dass insbesondere das Handeln der Organe der öffentlichen Gewalt auf der Grundlage des Rechtes eine Garantie für den Schutz der Rechte des Einzelnen darstellt und einen Schutz durch entsprechende gesetzliche Regelungen erfordert.

3. In einer Unterlassung bestehendes Verhalten

Die Kriterien, nach denen eine Unterlassung zu beurteilen ist, wurden dagegen in den Bestimmungen des VwVfGB festgelegt. In dieser Regelung spielt der in Art. 12 VwVfGB verankerte Grundsatz der Zügigkeit des Verfahrens eine zentrale Rolle. Gemäß der oben genannten Vorschrift sind die Verwaltungsbehörden gehalten, gründlich und zügig zu verfahren und zur Erledigung der Angelegenheiten möglichst einfache Mittel anzuwenden. Dieser Grundsatz wurde in Art. 35f des VwVfGB präzisiert, in dem drei grundlegende Fristen der Erledigung von Angelegenheiten bestimmt wurden, d. h. unverzüglich, wenn kein Ermittlungsverfahren notwendig ist, spätestens innerhalb eines

⁵ Siehe *A. Matan*, in: Cz. Marzys/A. Matan/G. Łaszczycza, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Verwaltungsverfahrensgesetzbuch. Kommentar), Band II, Zakamycze 2005, S. 381f.

⁶ Ebd.

⁷ Ebd.

⁸ Vgl. Urteil des Hauptverwaltungsgerichtes vom 20. September 2002, I SA 428/01, OSP 2004, Nr. 3, Pos. 33.

⁹ Vgl. Urteil des Hauptverwaltungsgerichtes vom 16. Juli 1997, III SA 508/96, Mon. Pod. 1998, Nr. 6, S. 188.

Monats, wenn die Sache eines Ermittlungsverfahrens bedarf, sowie spätestens innerhalb von zwei Monaten bei einer besonders komplizierten Sache.

Gemäß Art. 37 § 1 VwVfGB steht dem Beteiligten, wenn die Angelegenheit nicht fristgerecht erledigt wird oder wenn sich das Verfahren lange hinzieht, eine Beschwerde an eine höhere Verwaltungsbehörde zu, und falls eine solche Verwaltungsbehörde nicht existiert – eine Aufforderung zur Behebung der Rechtsverletzung. Die Beschwerde gegen Nichterlass eines Bescheides innerhalb der vorgeschriebenen Frist wurde derzeit nach dem neuen Wortlaut von Art. 37 § 1 VwVfGB auch auf eine schleppende Verfahrensführung ausgedehnt.

Die Lehre und die gerichtliche Rechtsprechung werden eine Auslegung dieser Vorschrift ausarbeiten müssen, die die Fälle der „Untätigkeit“ und „Verschleppung“ ausreichend genug voneinander trennt. Durch das Institut einer Beschwerde gegen die Verschleppung des Verfahrens an eine höhere Verwaltungsbehörde soll die häufig auftretende Ineffizienz der verfahrensleitenden Organe bekämpft werden, die dadurch zum Ausdruck kommt, dass die einzelnen Handlungen in erheblichen zeitlichen Abständen oder dass scheinbare Handlungen vorgenommen werden, die keinen Einfluss auf die Sache haben oder in keinem Zusammenhang damit stehen. Nach der Novelle werden die Verfahren, welche die Verfahrensverschleppung betreffen, der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zugewiesen, die u. a. berechtigt sind, den Organen der öffentlichen Verwaltung, die Verfahren verschleppen, eine Geldstrafe aufzuerlegen. Es scheint, dass folgende Beispiele der Verfahrensverschleppung angeführt werden können: Vornahme der einzelnen Handlungen in erheblichen Zeitabständen, Vornahme von Handlungen, die keinen Einfluss auf die Sache haben oder in keinem Zusammenhang damit stehen, Aufforderung der Partei, zusätzliche Unterlagen einzureichen, die für die Sache unerheblich sind, Einstellung des Verfahrens gemäß Art. 97 § 1 Ziff. 4 VwVfGB, obwohl keine Vorfrage (Frage zur Vorabentscheidung) in der Tat vorkommt.

IV. Verfahrensfragen

Das Gesetz sieht ein dreistufiges Verfahren vor, das letztendlich zu einer höheren Vermögenshaftung eines öffentlichen Amtsträgers führt. Das Verfahren ist langwierig und kann sich auch mehrere Jahre lang hinziehen, was als erheblicher Nachteil der gegenwärtigen Regelung anzusehen ist.

Auf der ersten Etappe wird festgestellt, dass es in einem konkreten Verfahren zu einem Verhalten kam, das die Merkmale eines schweren Rechtsverstoßes erfüllt. Die oben genannte Tatsache kann erstens: im Rahmen eines Kontrollverfahrens, das durch eine höhere Behörde im Rahmen der Verwaltungsprozeduren durchgeführt wird, festgestellt werden. Zweitens: im Rahmen einer durch Verwaltungsgerichte durchgeführten Kontrolle. In Art. 6 sieht das Gesetz insgesamt elf Fälle vor, in denen ein schwerer Rechtsverstoß festgestellt werden kann.

Auf der zweiten Etappe steht die Zahlung einer Entschädigung an die Verfallenspartei, der infolge des Verhaltens eines öffentlichen Amtsträgers ein Schaden entstanden ist, im Mittelpunkt. Die Verurteilung zur Zahlung der Entschädigung erfolgt durch ein ordentliches Gericht, und zur Zahlung der Entschädigung ist der Staatsschatz oder eine Gebietskörperschaft verpflichtet. Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass die Entschädigung aufgrund eines Vergleichs gezahlt werden kann, der zwischen den beiden oben genannten Parteien geschlossen wird.

Die dritte Etappe besteht darin, dass der Staatsschatz oder eine Gebietskörperschaft einen bestimmten Geldbetrag, der dem Gesamtbetrag oder einem Teil der von ihnen ausbezahlten Entschädigung entspricht, vom öffentlichen Amtsträger, dessen Verhalten

einen schweren Rechtsverstoß verursacht hat, zurückerlangt. In der dritten Etappe beginnt das Verfahren damit, dass der Leiter des Organs der öffentlichen Verwaltung, in dem der öffentliche Amtsträger tätig ist, den Staatsanwalt über die Zahlung einer Entschädigung an eine Partei sowie über die in der ersten Etappe getroffenen Feststellungen unterrichtet, d. h. die Feststellung, dass das Verhalten des Amtsträgers zu einem schweren Rechtsverstoß geführt hat. Der Leiter soll binnen 14 Tagen nach Zahlung der Entschädigung eine entsprechende Anzeige erstatten. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetz die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Leiters vorsieht, falls dieser keine Anzeige erstatten sollte. Art. 10 des Gesetzes besagt Folgendes: Wer als Leiter des zuständigen Organs oder einer Organisationseinheit des zuständigen Organs seiner Pflicht zur Anzeige beim Staatsanwalt nicht nachkommt, wird mit Geldstrafe, Freiheitsbeschränkung oder Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

Nachdem die Beweise zusammengetragen worden sind, wird der öffentliche Amtsträger vom Staatsanwalt aufgefordert, die Leistung binnen einer bestimmten Frist, die jedoch nicht kürzer als 7 Tage ab Zugang der Anzeige sein darf, freiwillig zu erfüllen. Sollte der öffentliche Amtsträger die Zahlung der Entschädigung verweigern, wird die Sache an ein Gericht verwiesen. Durch das zuständige ordentliche Gericht werden zwei wesentliche Punkte festgelegt. Erstens: die Anzahl der Personen, die das Verhalten zu vertreten haben, welches zum schweren Rechtsverstoß geführt hat, und der Grad, in dem sie zu der entstandenen Situation beigetragen haben. Zweitens: Verschuldensgrad der verantwortlichen Personen. Sollte festgestellt werden, dass der Rechtsverstoß eines öffentlichen Amtsträgers bzw. mehrerer öffentlicher Amtsträger nicht vorsätzlich verschuldet wurde, ist ihre Haftung auf das Zwölfwache ihrer Monatsvergütung beschränkt. Falls aber die Handlungen vorsätzlich vorgenommen wurden, entspricht ihre Haftung dem vollen Betrag der durch den Staatsschatz oder eine Gebietskörperschaft ausgezahlten Entschädigung.

V. Resümee

Die mit dem Gesetz vom 20. Januar 2011 über die Vermögenshaftung der öffentlichen Amtsträger bei schweren Rechtsverstößen eingeführten, in der polnischen Rechtsordnung völlig neuen Grundsätze der Übernahme einer Vermögenshaftung durch Beamte sollen zu einer besseren Qualität der Dienste der öffentlichen Verwaltung beitragen. Nach dem Gesetz kann ein Beamter, dessen Verhalten zu einem schweren Rechtsverstoß geführt hat, mit seinem gesamten Vermögen bis zu einem Betrag haften, dessen Höhe sich nach dem Grad seines Verschuldens bemisst. Normalerweise beläuft sich dieser Betrag auf das Zwölfwache der Monatsvergütung des Beamten. Ein Nachteil der im polnischen Gesetz enthaltenen Lösungen ist ein langwieriges Verfahren zur Einziehung des Entschädigungsbetrags. Dieses dauert nämlich im Durchschnitt mehr als zehn Monate. Die ersten Fälle der Zahlung von Entschädigungen nach den neuen gesetzlichen Regelungen sollen auf die ersten Monate des laufenden Jahres fallen.