

Rechtsschutz und Haftung bei gemeindlichem Satzungsunrecht

Eine juristische Untersuchung
unter besonderer Berücksichtigung
der Rechtslage in Hessen mit einer
Betrachtung zum ungarischen Recht

von
Zsolt Lajer



RICHARD BOORBERG VERLAG
Stuttgart · München · Hannover · Berlin · Weimar · Dresden

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	13
Literaturverzeichnis	19
Einführung	45
1. Satzung – Satzungsunrecht	45
2. Unmittelbarkeitsfälle – Beruhensfälle	46
3. Primärrechtsschutz – Ersatzansprüche	47

Erster Teil

Rechtsschutz gegen Satzungen

1. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	49
1.1. Klageart und Prüfungsgegenstand	49
1.2. Antragsberechtigung	52
1.3. Voraussetzungen des Antrages	52
1.31. Der erlittene oder zu erwartende Nachteil	52
1.32. Rechtsschutzbedürfnis des Klägers	53
1.33. Antragsfrist	54
1.34. Verwirkung des Antragsrechts	55
1.4. Antragsgegner	56
1.5. Prüfungsmaßstab	56
1.6. Die Entscheidung des Gerichts	58
1.61. Inhalt der Entscheidung	58
1.62. Wirkung der Entscheidung	59
2. Verfassungsgerichtliche Kontrolle der Satzung auf Antrag des Geschädigten	61
2.1. Überprüfung durch den Hessischen Staatsgerichtshof	61
2.11. Klageart	61
2.12. Antragsberechtigung und Prozeßfähigkeit	62
2.13. Geltendmachung der Grundrechtsverletzung	62
2.131. Selbstbetroffenheit	63
2.132. Gegenwärtigkeit	63
2.133. Unmittelbarkeit	64
2.14. Antragsgegner	65
2.15. Prüfungsmaßstab	65
2.16. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs	66
2.161. Inhalt der Entscheidung	66
2.162. Entscheidungswirkung	67
2.2. Vorgehen des Geschädigten vor dem BVerfG	69
2.21. Verfahrensart	69
2.22. Antragsberechtigung	70

2.23.	Geltendmachung einer Grundrechtsverletzung	70
2.231.	Selbstbetroffenheit	71
2.232.	Gegenwärtigkeit	71
2.233.	Unmittelbarkeit	72
2.24.	Andere Beteiligte	72
2.25.	Prüfungsmaßstab	73
2.26.	Die stattgebende Entscheidung	75
2.261.	Inhalt der Entscheidung	75
2.262.	Wirkung der Entscheidung	76
3.	Das Verhältnis der verschiedenen Kontrollmöglichkeiten zueinander	79
3.1.	Verwaltungs- und Verfassungsrechtsweg	79
3.11.	Das Verfahren vor dem HessVGH und dem HessStGH	79
3.111.	Gleichzeitige Verfahren	79
3.112.	Aufeinanderfolgende Verfahren	80
3.12.	Das Verfahren vor dem HessVGH und dem BVerfG	81
3.2.	Verfahren vor dem StGH und dem BVerfG	82
3.3.	Andere Gesichtspunkte	83
3.31.	Erfolgsaussichten	83
3.32.	Verfahrensdauer	83
3.33.	Berechenbarkeit	84
3.34.	Gerichtskosten	84
3.35.	Anwaltszwang	85
4.	Die Inzidentkontrolle	85
4.1.	Inzidentkontrolle durch die Gerichte	85
4.11.	Gleichzeitige prinzipale und inzidente Kontrolle derselben Satzung	87
4.12.	Aufeinanderfolgende prinzipale und inzidente Kontrolle	87
4.2.	Inzidentkontrolle durch die Verwaltung	88
4.3.	Auswirkungen der inzidenten Verwerfung der Satzung	89
5.	Zusammenfassung	90

Zweiter Teil

Amtshaftung für Satzungsunrecht

1.	Die Bedeutung der Amtshaftung i. S. v. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG	92
1.1.	Die herrschende Auffassung zur Amtshaftung	92
1.2.	Überlegungen zum Verhältnis von § 839 BGB und Art. 34 GG entgegen der herrschenden Meinung	94
1.21.	Zum Beamtenbegriff	94
1.22.	Die Ansicht von <i>Bettermann</i>	94
1.23.	Eigene Auffassung zur Amtshaftung	95
2.	Die Haftungsvoraussetzungen	100
2.1.	Schaden	100
2.11.	Begriff und Umfang des Schadens i. S. v. § 839 BGB	100
2.12.	Art und Zeitpunkt der Schadensberechnung	101

2.2.	Die Ausübung des öffentlichen Amtes	102
2.21.	Der erfaßte Personenkreis	102
2.22.	Handlungsform	104
2.23.	Fazit	104
2.3.	Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht	105
2.31.	Verletzungshandlung	105
2.311.	Positives Tun	105
2.312.	Unterlassen	105
2.32.	Amtspflichten des Satzungsgebers	106
2.321.	Begriff der Amtspflicht	106
2.322.	Quellen der Amtspflichten	108
2.33.	Drittbezogenheit der Amtspflicht	109
2.331.	Der Zweck der Vorschrift	109
2.332.	Definition der Drittbezogenheit	110
2.333.	Die Drittbezogenheit der Amtspflicht von satzungserlassenden Gemeindevertretern	111
2.3331.	Die Auffassung der Rechtsprechung	111
2.3332.	Literarische Stellungnahmen von Richtern	113
2.3333.	Die Auffassung der Literatur	114
2.33331.	Die eine Amtshaftung für Satzungsunrecht ablehnenden Meinungen	114
2.33332.	Verfasser, welche die Drittbezogenheit bejahen	115
2.3334.	Würdigung des Streits	119
2.33341.	Argument der Abstraktheit und Generalität von Normen	119
2.33342.	Argument zur Rechtfertigung der Ausnahmen	120
2.33343.	Argument des Ausufers der Schadenersatzansprüche	125
2.33344.	Argument der Tätigkeit im Allgemeininteresse und des Ziels der Regelung	126
2.3335.	Fazit	127
2.4.	Kausalität	129
2.41.	Allgemeines	129
2.42.	Adäquanztheorie	130
2.43.	Rechtmäßiges Alternativverhalten	131
2.44.	Weitere Zurechnungsprobleme	131
2.5.	Verschuldete Amtspflichtverletzung	132
2.51.	Vorsatz	132
2.52.	Fahrlässigkeit	133
2.53.	Verhaltensmaßstab	133
2.54.	Verschuldensvermutung	134
2.55.	Verschulden bei Rechtsanwendung und -auslegung	135
2.56.	Organisationsverschulden	136
2.57.	Ausschluß des Verschuldens	136
3.	Haftungsbeschränkungen und -ausschluß	139
3.1.	Im Rahmen von § 839 BGB und Art. 34 GG	139
3.11.	Verweisungsprivileg (§ 839 Abs. 1 S. 2 BGB)	139
3.12.	Rechtsmittelversäumnis (§ 839 Abs. 3 BGB)	141
3.121.	Taugliches Rechtsmittel	141
3.122.	Verschuldete Nichteinlegung	142

3.13.	Grundsätzlichkeit der Haftungsübernahme (Art. 34 S. 1 GG)	142
3.2.	Nach allgemeinen Regeln	144
3.21.	Mitverschulden (§ 254 BGB)	144
3.22.	Verjährung des Anspruchs (§ 852 Abs. 1 BGB)	145
4.	Inhalt des Schadenersatzes	146
4.1.	Schadenersatzanspruch	146
4.2.	Negatorische Ansprüche	147
4.21.	Unterlassungsanspruch	147
4.22.	Beseitigungsanspruch	148
4.23.	Negatorische Ansprüche und Satzungsunrecht	148
5.	Anspruchsgegner	149
6.	Regreß	151

Dritter Teil

Staatshaftung für Satzungsunrecht

1.	Bedeutung und Grundlage der Staatshaftung	153
2.	Tatbestandsvoraussetzungen	155
2.1.	Schaden	155
2.11.	Schutzbereich des Aufopferungsgedankens	155
2.111.	Bemerkung zum Terminologischen („Rechte und Vortheile“)	155
2.112.	Geschützte Güter	157
2.12.	Art der Schäden	159
2.2.	Hoheitliche Maßnahme	161
2.21.	Rechtswidrigkeit	161
2.22.	Rechtsnorm als hoheitliche Maßnahme	163
2.23.	Unterlassen als Maßnahme	166
2.3.	Allgemeinwohlbezogenheit	167
2.4.	„Sonderopfer“	170
2.41.	„Sonderopfer“ und Rechtswidrigkeit	170
2.42.	„Sonderopfer“ und rechtmäßiges Alternativverhalten	173
2.5.	Kausalität	174
2.6.	Unabwendbarkeit der Schädigung	175
2.61.	Ursprung und Bedeutung des Tatbestandsmerkmals	175
2.62.	Ausgestaltung und Rechtsfolgen des Tatbestandsmerkmals	177
3.	Entschädigung	180
3.1.	Entschädigung und Schadenersatz	180
3.2.	Höhe der Entschädigung bei Satzungsunrecht	182
3.3.	Schmerzensgeld als Aufopferungsentschädigung	184
4.	Anspruchsgegner	186
5.	Anspruchskonkurrenz	187
6.	Verjährung	189
7.	Rechtsweg	190

Vierter Teil

Rechtsschutz und Haftung nach ungarischem Recht

1.	Die Gemeindefassung im ungarischen Rechtssystem.	192
1.1.	Die herrschende Auffassung hinsichtlich der Gewaltenteilung	192
1.2.	Die Satzungshoheit der Gemeinden	193
2.	Die Kontrolle der Satzungen.	194
2.1.	Prinzipale Kontrolle von Satzungen	195
2.11.	Verfassungsgerichtliche Normenkontrolle	195
2.111.	Klageart und Prüfungsgegenstand.	195
2.1111.	Nachträgliche Normenkontrolle.	195
2.1112.	Die Verfassungsbeschwerde	198
2.1113.	Feststellung des verfassungswidrigen Versäumnisses der Satzsetzung.	199
2.112.	Prüfungsmaßstab	199
2.113.	Die Entscheidung des Verfassungsgerichts	201
2.1131.	Inhalt der Entscheidung	201
2.1132.	Wirkung der Entscheidung	203
2.12.	Satzungskontrolle durch das Verwaltungsgericht	205
2.2.	Inzidente Kontrolle von Satzungen	206
3.	Haftung für Satzungen	207
3.1.	Haftung nach §§ 339 i. V. m. 349 Ptk.	207
3.11.	Allgemeines	207
3.12.	Der Anspruchsgegner	208
3.13.	Haftungsvoraussetzungen.	209
3.131.	Auftreten eines Schadens	209
3.132.	Rechtswidrigkeit der Tätigkeit	210
3.133.	Vorwerfbarkeit.	212
3.134.	Ursächlicher Zusammenhang	213
3.14.	Haftungsbeschränkungen und Haftungsausschluß	215
3.141.	Rechtsmittelversäumnis	215
3.142.	Mitverursachte Schäden	216
3.143.	Verjährung.	217
3.14.	Beweislast.	217
3.2.	Haftung nach § 6 Ptk.	218
3.3.	Die Ansprüche des Geschädigten	219
3.31.	Schadenersatzanspruch.	219
3.32.	Unterlassungsanspruch.	220
3.4.	Rechtsweg	221
3.5.	Gerichtliche Argumente gegen eine Haftung für normatives Unrecht	221
3.51.	Die Auffassung des dritten und des zehnten Senats des Obersten Gerichts	221
3.52.	Die Auffassung des vierten Senats des Obersten Gerichts	223