

Gibt es ein öffentliches Haftungsrecht?

Bernhard Raschauer

- I. Begriffliches**
- II. Öffentliches Schadenersatzrecht**
- III. Haftung für fremde Schuld**
- IV. Beispiel: Wassergebühren**
- V. Beispiel: Liegenschaftseigentümerhaftung**
- VI. Rechtsdogmatisches Zwischenresümee**
- VII. Haftung als allgemeiner Rechtsgrundsatz?**

I. Begriffliches

Haftung ist ein in der modernen Rechtspraxis besonders deutlich in den Vordergrund getretenes Modethema. Heerscharen von Anwälten sind damit beschäftigt, irgendjemanden zu belangen, wenn ihre Mandantschaft im weitesten Sinn einen Nachteil erlitten hat oder wenn ein erhoffter Vorteil nicht eingetreten ist. Es wäre angebracht, einmal der Frage nachzugehen, ob die ausufernde Praxis des Haftungsrechts nicht bereits ein die Freiheitsrechte bedrohendes Ausmaß angenommen hat. Die mir vorgegebene Frage weist jedoch in die Grundlagen. Gibt es ein öffentliches Haftungsrecht? Die Fragestellung nötigt zu begrifflichen und systematischen Präzisierungen.

Haftung im weiteren Sinn bedeutet Einstehenmüssen. In diesem Sinn spricht man auch von strafrechtlicher Haftung, dh von „Verantwortlichkeit“.¹

Haftung im engeren Sinn meint Einstehenmüssen mit dem eigenen Vermögen, setzt also ein Schuldverhältnis voraus.

Haftpflicht meint zumeist die Pflicht, Schaden zu ersetzen, sei dies als Naturalrestitution, sei dies als Geldersatz. Haftpflichtrecht in diesem Sinn ist Schadenersatzrecht.

„*Öffentlich*“ ist nicht gleichbedeutend mit öffentlich-rechtlich. Der Begriff impliziert eine über die Rechtsbeziehungen der Bürger untereinander hinausgehende Bedeutungsdimension – sei es, dass das Rechtsregime öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist, sei es, dass an den Rechtsbeziehungen eine Gebietskörperschaft beteiligt ist, sei es, dass es eine auf die Allgemeinheit ausgerichtete Zweckbestimmung gibt. In einem ähnlichen Sinn sprechen wir beispielsweise auch von „öffentlichem Gut“, von „öffentlichen Krankenanstalten“ oder von „öffentlichen Schulen“.

Haftung im weiteren Sinn – also Verantwortlichkeit – gibt es im Bereich des Öffentlichen in großer Zahl, die verwaltungsrechtlichen Pflichten, die Verwal-

¹ Vgl auch *Weber*, Die Haftung des Bürgermeisters, in: *KWG* (Hrsg), Haftung von Bürgermeistern und Gemeindeorganen (2010) 59.

tungsstraftatbestände, die verwaltungspolizeilichen Aufträge, die Disziplinartatbestände usw sind in ihrer Vielzahl und Vielfalt nicht mehr überschaubar.

Der Begriff der „Haftung“ ist dann oft erläuterungsbedürftig, etwa wenn von verwaltungsrechtlicher Haftung die Rede ist, obwohl es sich um verwaltungspolizeiliche Verantwortlichkeit handelt. Meines Erachtens regelt auch das Bundes-Umwelthaftungsgesetz verwaltungspolizeiliche Verantwortlichkeit.²

Haftung im engeren Sinn ist ganz allgemein, daher auch im Bereich des Öffentlichen, wenig interessant, soweit es um die Haftung des Schuldners geht, also etwa um die Pflicht, Geldstrafen, Abgaben, Sozialversicherungsbeiträge oder Verfahrenskosten zu entrichten. Dagegen sind Fälle interessant, und zwar gerade im Bereich des Öffentlichen, in denen eine Rechtsperson mit ihrem Vermögen für die Schuld einer anderen Rechtsperson einstehen muss. Da auf diesen Fragenkreis näher einzugehen ist, soll an dieser Stelle der dritte Fragenkreis im Sinn einer kurzen Übersicht vorgezogen werden.

II. Öffentliches Schadenersatzrecht

Wenn man Rechtsgrundlagen für Ersatzansprüche der Rechtsunterworfenen betrachtet, so findet man im Kontext von Verwaltungsvorschriften – jedenfalls solchen des Bundes – zahlreiche Bestimmungen, die den Ersatz des schuldhaft zugefügten Schadens regeln, zB § 26 WRG, §§ 146 ff LFG, §§ 48 ff GWG, §§ 79a ff GTG. Wenn nicht ausdrücklich eine verwaltungsbehördliche Zuständigkeit statuiert ist, handelt es sich um fugitives Sonderzivilrecht, auf das hier nicht weiter einzugehen ist.

Schadenszufügung durch ein Organ eines Rechtsträgers unterliegt grundsätzlich entweder dem ABGB oder dem AHG; diese Haftpflicht setzt im Allgemeinen Rechtswidrigkeit und Verschulden voraus. Staatshaftung nach Unionsrecht³ ist verschuldensunabhängig, setzt aber einen qualifizierten Verstoß gegen Unionsrecht voraus. Auch dieser Themenkreis soll in diesem Zusammenhang nicht weiter vertieft werden.

Ein genuin „öffentlich-rechtliches Schadenersatzrecht“ besteht nicht. Die von Verwaltungsbehörden zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften sprechen von Entschädigungen, Ersätzen, Erstattungen o dgl. Sie können tatbestandsmäßig auf einen rechtswidrig zugefügten Schaden abstellen, aber auch zB für Nachteile im Rahmen von rechtmäßigen Duldungspflichten vorgesehen sein, sie sind also meist nicht schadenersatzspezifisch. Oft sind sie verschuldensunabhängig. Sie sind tatbestandsmäßig zumeist einfacher konzipiert als die zivilrechtlichen Schadenersatzbestimmungen, Begriffe wie höhere Gewalt oder überholende Kau-

² Vgl schon *B. Raschauer*, Individuelle Umweltverantwortung, in: *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts* 2008 (2008) 151.

³ *Ranacher/Frischhut*, *Handbuch Anwendung des EU-Rechts* (2009) 217; *B. Raschauer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*³ (2009) Rz 1341.

salität finden sich darin im Allgemeinen nicht. *Andreas Wimmer* hat in seiner Monografie⁴ eine Systematisierung entwickelt.

Zu beachten ist, dass dieses Instrument auch für Schadenszufügungen *inter privatos* zum Einsatz kommen kann, etwa nach § 72 WRG, wenn es im Zuge von Wasserbauarbeiten auf Fremdgrund zum Schaden kommt. Es geht also (auch) um Schäden, die ein Privater einem anderen Privaten zufügt und bei denen die Verwaltungsbehörde über die Entschädigung entscheidet.⁵

An dieser Stelle ist auf zwei verfassungsrechtliche Aspekte hinzuweisen. Soweit es um Entschädigungen für Schadenszufügung oder für einen Eingriff in Vermögen geht, unterliegt das Regime Art 6 EMRK, und zwar dem Kernbereich der „civil rights and obligations“. Dies hat zur Konsequenz, dass Zugang zu einem Tribunal offenstehen muss. Dies kann der Gesetzgeber bewerkstelligen, indem er

- ungeachtet des öffentlich-rechtlichen Kontexts Gerichtszuständigkeit begründet,
 - Bestimmungen des Amtshaftungsrechts für sinngemäß anwendbar erklärt und damit ebenfalls Gerichtszuständigkeit begründet,
 - sich des Modells der sukzessiven Gerichtszuständigkeit bedient oder
 - die nachprüfende Kontrolle des UVS (oder eines anderen Tribunals) statuiert.
- Alle diese Modelle finden sich in den Verwaltungsvorschriften.

Die zweite verfassungsrechtliche Frage besteht darin, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber entweder einen zivilrechtlichen Schadenersatz oder eine öffentlich-rechtliche Entschädigung vorsehen muss. Die Verpflichtung, einen Ersatz vorzusehen, kann sich aus dem Sachlichkeitsgebot des Gleichheitssatzes oder aus dem Verhältnismäßigkeitserfordernis der Eigentumsgarantie oder der Erwerbsfreiheit ergeben. Die grundlegende Maßstabsbildung hat *Josef Aicher* vor mehr als dreißig Jahren in seiner Habilitationsschrift⁶ entwickelt, viel Neues ist seither nicht nachzutragen, in der Rechtsprechung dominiert die Beurteilung des Einzelfalls. Beispielsweise wurde in VfSlg 16.808/2003 die Verpflichtung von Telekombetreibern zur Erbringung bestimmter Dienste für die Polizei als sachlich beurteilt. Es wurde jedoch als unverhältnismäßig und unsachlich beurteilt, dass der mit der technischen Durchführung verbundene „erhebliche Aufwand“ von den Unternehmen zu tragen war und ihnen nicht abgegolten wurde.

Diese Überlegungen haben nichts mit Enteignungen zu tun und sie sind nicht schadensspezifisch. Es geht um die Pflicht, für eine übermäßige Belastung eine

⁴ *Wimmer*, Die Entschädigung im öffentlichen Recht (2009).

⁵ In kompetenzrechtlicher Hinsicht kann es sich in solchen Fällen um dem Kompetenztatbestand entsprechendes Verwaltungsrecht, um dem Kompetenztatbestand entsprechendes „Sonderzivilrecht“ oder (im Rahmen von Bundesgesetzen) um fugitives Zivilrecht iSv Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG bzw (im Rahmen von Landesgesetzen) um einen Fall des Art 15 Abs 9 B-VG handeln; vgl *Moritz*, Zivilrecht und Sonderzivilrecht im Kompetenzsystem, JBl 1996, 421.

⁶ *Aicher*, Grundfragen der Staatshaftung bei rechtmäßigen hoheitlichen Eigentumsbeeinträchtigungen (1978).

Abgeltung vorzusehen, gleichgültig ob der Eingriff rechtmäßig oder rechtswidrig, schädigend oder nur „lästig“ ist.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der VfGH zwar die Pflicht zur Rückübereignung bei zweckverfehlender Enteignung unmittelbar aus der Verfassung ableitet, nicht jedoch die Pflicht zu einer angemessenen Entschädigung. Statt dessen beurteilt er die nicht mit einer entsprechenden Entschädigung verknüpfte Verpflichtung und Belastung als solche als verfassungswidrig,⁷ was – wie schon *Aicher* dargelegt hat – dogmatisch nicht unbedingt zwingend ist.

Wenn man schließlich die Frage einmal „umdreht“, würde man annehmen, dass es auch ein Schadenersatzrecht *zugunsten* von Gebietskörperschaften geben sollte. Nun gibt es zahlreiche Einzelbestimmungen über Kostenersätze u dgl, aber halten wir uns folgenden Fall vor Augen: Jemand wird von einer Verwaltungsbehörde in einem Verfahren zu einer Einvernahme vorgeladen. Irgendwann fängt er im Amt zu randalieren an und zertrümmert den Sessel. Meines Erachtens ist das keine bürgerliche Rechtssache. Wenn es anders wäre, hätte – *mutatis mutandis* – die Verfassung nicht ein Organhaftungsrecht vorsehen müssen. Worin ist dann allerdings die Anspruchsgrundlage zu sehen?

III. Haftung für fremde Schuld

Das Einstehenmüssen mit dem eigenen Vermögen für Schulden eines anderen ist rechtfertigungsbedürftig. Denn als Grundsatz gilt – mit der klassisch gewordenen Formulierung des VfGH⁸ – unverändert, dass niemand verhalten werden soll, für etwas einzustehen, womit ihn nichts verbindet.

Auf der anderen Seite sehen verwaltungsrechtliche Vorschriften insb im Bereich des Abgabenrechts und des Sozialversicherungsrechts in vielfältigen Zusammenhängen die Haftung verschiedener Personenkreise für öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten vor. Sie dienen zumeist der Sicherstellung der Einnahmen der öffentlichen Hand und werden zum Teil noch Gegenstand der folgenden Referate sein. Ganz allgemein kann hier festgehalten werden, dass sie jeweils so speziell gestaltet sind, dass sie nicht als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze zu sehen, also nicht verallgemeinerbar sind. Wer als Geschäftsführer für Sozialversicherungsbeiträge haftet, haftet deshalb noch nicht für Abfallgebühren der betreffenden juristischen Person.

Sind solche Haftungen verfassungsmäßig? Eine Rechtsvorschrift, auch eine Verpflichtung zu Geldleistungen, kann unsachlich ausgestaltet sein und damit gegen das im verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz mit umschlossene Sachlichkeitsgebot verstoßen. Gleichzeitig greift eine solche Rechtsvorschrift definitionsgemäß in die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie ein. Sie ist in dieser

⁷ Vgl zuletzt VfSlg 19.341/2011 und zu diesem Fragenkreis *Berka*, Entschädigungsanspruch und Sonderopfer, in: FS Griss (2008) 51.

⁸ VfSlg 5318/1966.

Hinsicht nur dann verfassungsmäßig, wenn sie durch ein Allgemeininteresse gerechtfertigt ist und wenn sie in ihrer Ausgestaltung nicht unverhältnismäßig ist. Alles das gilt auch für Rechtsvorschriften, welche eine Haftung für fremde Schuld begründen.

Was die Sachlichkeit betrifft, so geht es nicht um komparative Gleichheit, sondern um die „*autonome Sachlichkeitsbeurteilung*“.⁹ Bei aller aner kennenswerten Kritik, die zuletzt wieder *Magdalena Pöschl*¹⁰ an dieser autonomen Sachlichkeitsbeurteilung vorgetragen hat, geht es eben nicht darum, ob eine Rechtsvorschrift, welche die Haftung eines Dritten für Wassergebühren statuiert, in unsachlicher Weise vom entsprechenden Haftungstatbestand einer Abwassergebührenregelung oder einer Abfallbehandlungsabgabenregelung abweicht, sondern darum, ob es unter Würdigung aller Umstände sachgerecht ist, diesen Dritten in dieser Konstellation für eine fremde Schuld haften zu lassen.

Da Gesetze im Allgemeinen generell-abstrakt formuliert sind, geht es in der Praxis zumeist um Aspekte einer verfassungskonformen Interpretation, also darum, ob die Behörde die generelle Regelung im Licht der Besonderheiten eines bestimmten Falls zur Anwendung bringen durfte. Solche Fälle stehen, wie immer man zu dieser verfassungsgerichtlichen Vorgangsweise unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit auch stehen mag, heute in der Praxis im Vordergrund.

Was den Gesichtspunkt des Allgemeininteresses betrifft, so hat der VfGH meines Wissens noch nie eine Haftungsbestimmung wegen des Fehlens eines entsprechenden Allgemeininteresses als verfassungswidrig beurteilt. Bisweilen spricht er sogar ganz pauschal vom öffentlichen Interesse an der Einbringlichkeit.¹¹ Dieser Aspekt darf in der Tat nicht aus den Augen verloren werden. Es ist zu bedenken, dass bei Fehlen der betreffenden Haftungsbestimmung die Alternative zumeist nur in der direkten oder indirekten finanziellen Belastung der Allgemeinheit der Steuerzahler bestünde. Bei dieser Betrachtungsweise kann es sein, dass der haftende Dritte „näher zur Sache“ steht als der *quivis ex populo*.

Da es somit im Allgemeinen nicht am fehlenden Allgemeininteresse scheitert, ist auch in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass in der Praxis Aspekte der Verhältnismäßigkeit und unter diesen Aspekte der Adäquanz der Regelung aus der Perspektive des Einzelfalls im Vordergrund stehen.

Ganz allgemein kann man im Licht der Judikatur festhalten, dass die Anordnung der Haftung für fremde Schulden nur dann verfassungsmäßig sein kann, wenn ein rechtfertigender sachlicher Zusammenhang gegeben ist – etwa Mitverschulden oder das Bestehen haftungsvermeidender Ingerenzmöglichkeiten oder der dem Haftenden eröffnete wirtschaftliche Vorteil. Weiters darf die Haftung grundsätzlich nur eine subsidiäre sein, die die erfolglose Inanspruchnahme des primären Schuldners zur Voraussetzung hat. Schließlich muss das Ausmaß der

⁹ B. Raschauer (Hrsg), Wirtschaftsrecht³ (2010) Rz 192.

¹⁰ Pöschl, Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 260.

¹¹ VfSlg 12.008/1989.

Haftung für den Haftenden grundsätzlich betragsmäßig absehbar sein.¹² Wie der wiederholte Gebrauch des Wortes „grundsätzlich“ zeigt, handelt es sich um die Skizze der groben Linie.

IV. Beispiel: Wassergebühren

Zwei Entscheidungen aus dem ersten Halbjahr 2009 zur Haftung des Liegenschaftseigentümers für Wassergebühren von Mietern oder Pächtern sollen diesen Beurteilungsrahmen veranschaulichen. Im einen Fall trat der VfGH¹³ dem Vorbringen der Vorarlberger LReg nicht entgegen, wonach ein begründeter sachlicher Zusammenhang zwischen der Person des Abgabepflichtigen und der des haftungspflichtigen Eigentümers besteht. Immerhin bestimmt der Eigentümer, wem er allenfalls das Bauwerk (Grundstück) zur Nutzung überlässt und inwieweit er sich vertraglich gegen eine allfällige Haftungsanspruchnahme absichern will (zB durch Vorlage einer entsprechenden Bankgarantie oder einer Kautions).

Der andere Fall¹⁴ betraf Wasser- und Kanalgebühren in Wien. Der Mieter betrieb in Räumen, an denen Wohnungseigentum begründet war, ein Kaffeehaus, sodass eine Abzweigung mit einem eigenen Zähler ausbedungen worden war. Nach der Insolvenz des Mieters zog die Behörde die Wohnungseigentümergeinschaft heran, und zwar gestützt auf eine gesetzliche Bestimmung über die Haftung des Grundeigentümers (Miteigentümers).

Der VfGH hielt dazu fest, dass den übrigen Wohnungseigentümern auf die Vermietung eines Wohnungseigentumsobjektes weder rechtlich noch wirtschaftlich eine Ingerenz zukommt. Die Stellung eines Wohnungseigentümers sei der eines Alleineigentümers angenähert. Die für die Errichtung der Abzweigung erforderliche Zustimmung vermag eine Haftung nicht zu rechtfertigen.

¹² B. Raschauer (FN 8) Rz 194 mwN (Fn 446).

¹³ VfSlg 18.816/2009. Schon in VfSlg 11.942/1988 hat der Verfassungsgerichtshof die Regelung über die Haftung des Grundeigentümers für Abwassergebühren nach dem Wiener Kanalräumungs- und Kanalgebührengesetz als sachlich gerechtfertigt angesehen, da das Ausmaß der zu erwartenden Abgabenbelastung, welches von der – dem Grundeigentümer bei Vertragsabschluss an sich bekannten – Verwendung abhängt, für den Haftungspflichtigen ausreichend vorherseh- und beeinflussbar war. Im Jahr 2007 entschied der VfGH (VfSlg 18.183/2007) in Bezug auf die Besteuerung von Spielautomaten und die in diesem Zusammenhang statuierte Haftung auch des Grundeigentümers: „Auch im Lichte der Freiheit der Erwerbsausübung und der Unversehrtheit des Eigentums begegnet die Anordnung einer Haftung der Gebäudeeigentümer und der Eigentümer der Spiel- oder Musikapparate keinen Bedenken. Eine solche Regelung dient ersichtlich dem (öffentlichen) Interesse an einer effizienten Abgabeneinhebung und ist angesichts der zwischen den angesprochenen Personen und dem primär Abgabepflichtigen typischerweise bestehenden Beziehung sowie angesichts der dem Eigentümer zukommenden Gewinnerzielungs- und Eingriffsmöglichkeiten als sachlich und nicht unverhältnismäßig anzusehen.“

¹⁴ VfSlg 18.726/2009. In Bezug auf das Zustimmungserfordernis zu einem Dachausbau im Zusammenhang mit der Haftung von Wohnungseigentümern für fremde Stellplatzabgaben schon VfSlg 15.784/2000.

V. Beispiel: Liegenschaftseigentümerhaftung

Als zweite Thematik soll hier einer der im Umweltrecht zuletzt aktuellsten und heikelsten Problemkreise angesprochen werden, nämlich die richterrechtliche Beendigung der sogenannten subsidiären Liegenschaftseigentümerhaftung.¹⁵ Es geht also um die Haftung für den Kostenersatz für verwaltungspolizeiliche Maßnahmen, die an einen Dritten gerichtet sind und daher von diesem beglichen werden müssten, näherhin um die subsidiäre Haftung des Liegenschaftseigentümers im Wasser- und Abfallrecht.

Jede Person trifft gemäß § 31 WRG eine allgemeine Sorgfaltspflicht, dass eine relevante Gewässerverunreinigung vermieden wird. Tritt dennoch die Gefahr einer Gewässerverunreinigung ein, hat der Verpflichtete unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Werden die Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig getroffen, hat letztlich die Behörde die entsprechenden Maßnahmen gegen Ersatz der Kosten durch den Verpflichteten durchführen zu lassen. Der VfGH war in den Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts dazu übergegangen, subsidiär auch den Liegenschaftseigentümer als Verpflichteten und damit auch als zur Kostentragung Verpflichteten zu sehen. Dies betraf sogar Nacht- und Nebel-Aktionen, bei denen Abfälle auf Fremdgrund abgelagert wurden.¹⁶ Mit der WRG-Novelle 1990 hat der Gesetzgeber gemeint, dies regeln zu sollen, und seither heißt es im Gesetz: *„Kann der nach Abs 1 Verpflichtete nicht gemäß Abs 1 beauftragt oder zum Kostenersatz herangezogen werden, dann kann an seiner Stelle dem Liegenschaftseigentümer der Auftrag erteilt oder der Kostenersatz auferlegt werden, wenn er den Anlagen oder Maßnahmen, von denen die Gefahr ausgeht, zugestimmt oder sie freiwillig geduldet und ihm zumutbare Abwehrmaßnahmen unterlassen hat.“* Gegenüber dem damaligen Stand der Judikatur war dies eine Einschränkung. Im Jahr 1993 hat der VfGH dies noch einschränkender interpretiert,¹⁷ indem er es als Gebot der Verhältnismäßigkeit der Eigentumsgarantie beurteilt hat, dass es für die Einstandspflicht des Liegenschaftseigentümers nicht genügt, wenn er eine von einem Pächter zurückgelassene Verunreinigung bloß nicht beseitigt, vielmehr dürfe der Liegenschaftseigentümer nur herangezogen werden, wenn er die Verunreinigung – etwa eine Ablagerung oder eine Nassbaggerung – auch aktiv aufrechterhält, insb nutzt. Seither schlagen wir uns mit den aus dem deutschen Polizeirecht übernommenen Begriffen „Handlungsstörerhaftung“ und „Zustandsstörerhaftung“ herum. Nur als Handlungsstörer dürfe der Liegenschaftseigentümer subsidiär herangezogen werden. Überdies müsse die Behörde auch nachweisen können, dass sie alles unternommen hat, um den Primärverantwortlichen, also den Verursacher, heranzuziehen. Die bereits erwähnte Subsidiarität der Haftung.

¹⁵ Vgl dazu Pichler, Die subsidiäre Verantwortung des Liegenschaftseigentümers für Behandlungsaufträge nach dem AWG 2002, RdU 2011, 131 (132); zu VfSlg 18.908/2009.

¹⁶ Vgl B. Raschauer, Sanierung kontaminierter Industriestandorte, ÖZW 1991, 41.

¹⁷ VfSlg 13.587/1993.

Eine ähnliche Regelung wurde zunächst ins AWG 1990 und dann in ausgebauter Form in das AWG 2002 aufgenommen. Ähnlich, aber doch nicht identisch. Insbesondere ist bei Verdacht eines konsenswidrigen Betriebes einer Behandlungsanlage der Inhaber der Behandlungsanlage zur Herstellung des der Rechtsordnung entsprechenden Zustands aufzufordern (§ 62 Abs 2). In Bezug auf die rechtswidrige Lagerung oder Ablagerung von Abfällen besteht eine dem § 31 Abs 4 WRG vergleichbare Bestimmung in § 73 Abs 2 und § 74 Abs 2 AWG. Wenn sich der Inhaber einer Abfallbehandlungsanlage „in Luft auflöst“, darf man dann dem Liegenschaftseigentümer den Kostenersatz auferlegen? Der VfGH hat entschieden, dass dem nicht so ist. Denn der Liegenschaftseigentümer werde durch Anlagendereliktion durch den Anlageninhaber in keinem denkmöglichen Sinn zum Inhaber der Anlage. Man mag dies als streng beurteilen, aber im Licht der besonderen Textierung des AWG hat diese Interpretation schon etwas für sich.

Das „Tüpfelchen“ daraufgesetzt hat schließlich der OGH, der in einer zu § 31 WRG ergangenen Entscheidung¹⁸ gemeint hat:

„Auch wenn die Anlage von einer juristischen Person betrieben wird, können doch die einzelnen gefährdenden Maßnahmen oder Unterlassungen im Sinn des § 31 Abs 1 WRG regelmäßig nur von physischen Personen gesetzt werden. Entgegen der offenbar von der Antragsgegnerin vertretenen Auffassung ist ‚nach Abs 1 Verpflichteter‘ also nicht nur der Anlagenbetreiber, sondern auch der unmittelbare Verursacher ..., und zwar unabhängig davon, ob dessen schädliche Einwirkungen auf Gewässer durch organisatorische oder aber durch faktische Maßnahmen oder Unterlassungen verursacht wurden. Die Antragstellerin hat dazu etwa ausgeführt, dass auch die Geschäftsführer der seinerzeitigen Anlagenbetreiberin als Verpflichtete nach § 31 Abs 1 WRG heranzuziehen gewesen wären ... Soweit diesen – oder auch anderen Mitarbeitern – die schädliche Einwirkung zuzurechnen ist, trifft sie gemeinsam mit dem Anlagenbetreiber als ‚unmittelbare Täter‘ eine solidarische Verpflichtung ...“. Diese Rechtsprechung wurde in der Folge¹⁹ im Zusammenhang mit dem Deponiebrand in Stockerau gegen die literarische Kritik ausdrücklich bestätigt.

In Betracht kommen also nicht nur Geschäftsführer und sonstige „Machthaber“, sondern, wie der OGH sagt, auch sonstige Mitarbeiter. So hat man den § 31 WRG bisher nicht gesehen. Das bedeutet nämlich, dass die Behörde gegen alle in Betracht kommenden Personen – vom Geschäftsführer bis zum einfachen Arbeiter – individuelle verwaltungspolizeiliche Verfahren durchführen muss, nur damit nach einem Jahrzehnt rechtskräftig entschieden ist, dass sie allesamt nicht, jedenfalls nicht in adäquatem Umfang, zum Kostenersatz herangezogen werden können. Zunächst werden daher alle diese Personen gezwungen, Privatkonkurs anzumelden, dann erst kann das Kostenersatzverfahren gegen den Liegenschaftseigentümer eröffnet werden. Mittlerweile wohl gegen seinen Rechtsnachfolger,

¹⁸ OGH 6.5.2008, 1 Ob 65/08b.

¹⁹ OGH 14.9.2010, 1 Ob 152/10z.

und damit werden weitere Einschränkungen wirksam, auf die hier nicht eingegangen werden soll.

Aus der Sicht des Steuerzahlers könnte man sich auf die Feststellung zurückziehen, dass es im öffentlichen Recht grundsätzlich keine Verjährung gibt, jedenfalls nicht im Rahmen des WRG und des AWG. Dies könnte dafür ins Treffen geführt werden, dass in aller Ruhe hoheitliche Verfahren zelebriert werden können. Allerdings ist zu bedenken, dass es im öffentlichen Recht Zwischenzinsen nur auf gesetzlicher Grundlage gibt, hier also nicht. Die Zeit wirkt somit zugunsten des Haftenden.

Es ist nicht verwunderlich, dass unter Praktikern heute die Meinung herrscht, dass die Liegenschaftseigentümerhaftung tot ist. Im Lebensministerium wurde eine Lösung in Übernahme eines Ansatzes der neuen AbfallRL angedacht. Der Ministerialentwurf zur AWG-Novelle 2010²⁰ sah in Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben²¹ in § 15 Abs 5 vor, dass die Verantwortung des *Abfallerzeugers* und jedes nachfolgenden *Abfallbesitzers* erst mit der endgültigen Verwertung oder Beseitigung des Abfalls endet. Die wütenden Proteste der WKO waren vorherzusehen. Ein wenig erinnern solche Überlegungen an das US-Superfund-Modell, das eine Arbeitsgruppe Anfang der Neunzigerjahre in das ALSAG integrieren wollte: Nicht nur der Deponiebetreiber, sondern jeder Abfallbesitzer, dessen Abfälle deponiert werden, soll solidarisch für jeden von der Deponie ausgehenden Schaden haften. Es ist bekannt, dass daraus nichts geworden ist.

Im Rahmen der erwähnten AWG-Novelle ist es dagegen in der Zwischenzeit wenigstens zu einer verwaltungspolizeilichen Regelung gekommen. Ein neuer § 15 Abs 5b AWG ordnet an: „*Wer Abfälle nicht gemäß Abs. 5a übergibt, kann bis zur vollständigen umweltgerechten Verwertung oder Beseitigung dieser Abfälle als Verpflichteter gemäß § 73 Abs. 1 mit Behandlungsauftrag in Anspruch genommen werden.*“

VI. Rechtsdogmatisches Zwischenresümee

Wenn wir nach diesen beiden speziellen Fallkonstellationen zurückkehren ins Grundsätzliche, so gibt es zahlreiche Aspekte im Zusammenhang mit der dogmatischen Konstruktion einer solchen Haftung im Bereich des öffentlichen Rechts: Die Frage der Mehrzahl von Haftenden, die Frage, ob Haftung kraft Gesetzes eintritt oder mit Haftungsbescheid aktualisiert werden muss, die Frage der Rechtsnachfolge in die Haftung in Unterscheidung zum Eintritt in die Rechtsstellung kraft Dinglichkeit, was insb *Mathis Fister* untersucht hat,²² den Gedanken einer Unternehmensnachfolge in öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten oder den

²⁰ ME AWG-Novelle 2010, 156/ME XXIV. GP.

²¹ Vgl hierzu *Stadler/Busic*, Umsetzung der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht, RdU 2010, 118.

²² *Fister*, Dingliche Bescheidwirkung und Haftung im Abgabenrecht, RFG 2007/9, 35.