

Antrag

**der Abgeordneten Dennis Gladiator, Richard Seelmaecker, Joachim Lenders,
Karl-Heinz Warnholz, André Trepoll (CDU) und Fraktion**

zu Drs. 21/14350

Betr.: Konsequenzen aus G20 – Tumultschädengesetz zeitgemäß anpassen

Die Opfer von Sachbeschädigungen durch Tumulte im Rahmen von Demonstrationen sehen sich mangels Erfolgsaussichten zivilrechtlicher Ansprüche oft auf das Staatshaftungsrecht verwiesen.¹ Ansprüche aus Amtshaftung, Polizeirecht, enteignungsgleichem und enteignendem Eingriff sind in der Regel jedoch ebenfalls zum Scheitern verurteilt.

Erfolgversprechender erscheint zunächst das auf den ersten Blick für solche Situationen geschaffene, aber wenig bekannte Tumultschädengesetz (TumSchG), wie das aus dem Jahr 1920 stammende und 1924 per Rechtsverordnung auf die Länder übergeleitete und gemäß Artikel 123 fortfolgende GG als Landesrecht fortgeltende „Gesetz über die durch innere Unruhen verursachten Schäden“ bezeichnet wird. Dieses schafft einen als reine Billigkeitshaftung ausgestalteten Ersatzanspruch gegen die Freie und Hansestadt Hamburg für dort „an beweglichem und unbeweglichem Eigentum im Zusammenhange mit inneren Unruhen durch offene Gewalt oder durch ihre Abwehr unmittelbar“ verursachte Schäden.

In den meisten Fällen erweisen sich die durch das Gesetz aufgestellten Hürden für die Geltendmachung eines Anspruchs jedoch als unüberwindbar. Dies betrifft schon die Anspruchsvoraussetzungen selbst. § 1 TumSchG erfordert die Schadensverursachung im Zusammenhang mit inneren Unruhen durch offene Gewalt. Der Nachweis der unmittelbaren Verursachung durch offene Gewalt, die eine vorsätzliche Begehung der Tat ohne Scheu vor der Öffentlichkeit im Bewusstsein voraussetzt, dass keine Autorität dem Begehen Einhalt gebietet, und Folgeschäden von der Ersatzpflicht ausnimmt, erscheint insoweit unproblematisch. Vor erhebliche Schwierigkeiten stellt den Rechtsanwender jedoch der Begriff der „inneren Unruhen“.

Dieser Begriff wird letztlich nach wie vor durch Entscheidungen des Reichswirtschaftsgerichts aus dem Jahr 1921 und des Reichsversorgungsgerichts aus dem Jahr 1924 definiert. Die Entscheidungen stellen nicht auf die Beweggründe der Unruhen, sondern auf deren Auswirkungen auf das öffentliche Leben ab. Diese müssen über eine engere räumliche oder personelle Abgrenzung hinaus „weitere Volksschichten“ stören und mit Sorge hinsichtlich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erfüllen. Erhebliche, aber örtlich in ihrer Wirkung begrenzte Gewalttaten reichen nicht aus, um den Tatbestand zu erfüllen. Der so gefasste Begriff der inneren Unruhen wird unter den heutigen Bedingungen kaum je erfüllt sein, da die innere Ordnung der Bundesrepublik soweit gefestigt ist, dass selbst ein zeitweiliger örtlich beschränkter Kontrollverlust der Polizei, wie er in Hamburg vorlag, keine Beunruhigung weiter Bevölkerungsschichten verursacht. Damit hat das TumSchG für die heutige Zeit in seiner jet-

¹ Der Vorspann zitiert weitgehend den Aufsatz „Staatshaftung für den G20-Gipfel? – Der Ersatz von Tumultschäden im deutschen Recht“ von Dr. Holger P. Hestermeyer, Shell Reader in International Dispute Resolution am King's College London.

zigen Form jegliche Bedeutung verloren, sodass es nicht verwundert, dass in den letzten Jahren in Hamburg keine Ansprüche nach dem TumSchG geltend gemacht wurden.

Das TumSchG ist damit nach heutiger Rechtslage ein Gesetz, das Hoffnungen auf eine Billigkeitshaftung des Staates bei gegenwärtig relevanten Tumultschäden weckt, ohne diese jedoch in der Realität zu erfüllen. Das Entstehen des Staates durch einen Härtefallfonds mag zwar geeignet sein, empfundene Gerechtigkeitslücken im Einzelfall zu lösen, bleibt aber auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Selbstbindung der Verwaltung unbefriedigend. Da es aber eine zentrale Aufgabe des modernen Staates ist, die Ordnung und Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, und der Staat dieser Aufgabe bei Tumulten nicht in ausreichendem Maße gerecht wird, erscheint eine Billigkeitshaftung weiterhin angemessen. Nach alledem sollten die Anspruchsvoraussetzungen des TumSchG zeitgemäß angepasst werden.

Der hier vorgelegte Reformvorschlag zielt darauf ab, einen modernen Tatbestand zu schaffen, der sich zwar an das historische Modell anlehnt und weiter lediglich eine Billigkeitshaftung konstituiert, jedoch einen in der Gegenwart handhabbaren Tatbestand schafft, der auch den heutigen wirtschaftlichen Bedingungen gerecht wird. Der Vorschlag lehnt sich dabei eng an zwei Vorbilder an: zum einen den Referentenentwurf für die vor längerer Zeit geplante Reform des Staatshaftungsrechts, die an der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (nicht der Qualität des Reformvorschlags) scheiterte. Zum anderen versucht der Vorschlag, eine Kontinuität zum bisher geltenden Recht hinsichtlich der Ausgestaltung des Anspruchs zu wahren.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Das Gesetz über die durch innere Unruhen verursachten Schäden vom 12. Mai 1920 erhält folgenden Wortlaut:

§ 1 (Anspruchsvoraussetzungen)

- (1) Wird die öffentliche Sicherheit durch das unfriedliche Verhalten einer Menschenmenge in der Öffentlichkeit erheblich gestört und erleidet jemand durch dabei ausgeübte Gewalt oder deren Abwehr einen Schaden, bestehen nach Maßgabe dieses Gesetzes Ersatzansprüche gegen die Freie und Hansestadt Hamburg, soweit die Gewalt in dem Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg ausgeübt wurde.²
- (2) Schäden des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes lösen keinen Ersatzanspruch aus.
- (3) Eine Entschädigungspflicht tritt nicht ein gegenüber Personen, die sich an dem unfriedlichen Verhalten der Menschenmenge beteiligen. Die Beteiligung wird vermutet, sofern sich jemand nach Aufforderung durch die Polizei nicht unverzüglich aus der Menschenmenge entfernt hat, es sei denn, dass ihm dies nicht möglich oder nicht zumutbar war.

§ 2 (Anspruchsinhalt)

- (1) Bei Schäden an Leib oder Leben erhalten der Geschädigte oder seine Hinterbliebenen wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen Versorgungsleistungen in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes. §§ 64 bis 64 f sowie § 89 des Bundesversorgungsgesetzes sind mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle der Zustimmung des Bundesministers für Arbeit und Soziales die Zustimmung des Senators für Inneres und Sport tritt.³

² Zentralpunkt der Reform ist, dass die Anspruchsvoraussetzungen sich an die polizeirechtliche Generalklausel (Störung der öffentlichen Sicherheit) anlehnen und damit dem Referentenentwurf aus dem Jahr 1976 folgen.

³ Dem Referentenentwurf folgend bietet es sich an, die Rechtsfolgen für Schäden an Leib oder Leben und an Sachen separat zu regeln. Die hieraus resultierende Regelung des § 2 Absatz 1 nimmt auf das BVG Bezug, das sich zu einer Zentralnorm des sozialen Entschädigungsrechts entwickelt hat.

- (2) Schäden an beweglichen oder unbeweglichen Sachen bis zu 20.000 Euro werden ersetzt, soweit sie 500 Euro übersteigen. Darüber hinausgehende Schäden werden nur ersetzt, wenn und soweit ohne eine Entschädigung das wirtschaftliche Bestehen des Betroffenen gefährdet würde. In keinem Fall darf die Entschädigung 80 Prozent des festgestellten Schadens überschreiten. Anspruchsberechtigt ist der Eigentümer oder wer sonst die Gefahr des zufälligen Unterganges der zerstörten oder beschädigten Sache trägt. Wird Ersatz für Schäden an Grundstücken oder Gebäuden zugesprochen, kann die Zahlung von der Wiederherstellung der Grundstücke oder Gebäude abhängig gemacht werden.⁴
- (3) Für andere als die in Absatz 1 und 2 genannten Schäden wird eine Entschädigung nicht geleistet.

§ 3 (Mitverschulden)

Wenn bei der Entstehung des Schadens ein Verschulden eines Betroffenen mitgewirkt hat, so findet § 254 des Bürgerlichen Gesetzbuchs Anwendung.

§ 4 (Anderweitige Ansprüche und Leistungen, Forderungsübergang)

- (1) Eine Haftung aus anderen Anspruchsgrundlagen bleibt durch das TumSchG unberührt. Aus solchen Ansprüchen enthaltene Ersatzleistungen sind auf den Anspruch aus § 1 anzurechnen.
- (2) Der Anspruch auf Entschädigung entfällt, soweit der Schaden durch Leistungen des Schädigers ausgeglichen wird oder soweit der Geschädigte aus Anlass des Schadens einen Anspruch auf Leistung eines Versicherungsunternehmens oder eines Sozialversicherungsträgers auf Fortzahlung von Dienst- oder Amtsbezügen, Vergütung oder Lohn oder auf Gewährung von Versorgungsbezügen oder Heilbehandlung hat.
- (3) Leistet die Freie und Hansestadt Hamburg Entschädigung, so gehen andere Ansprüche, die dem Geschädigten wegen desselben Schadens zustehen, in Höhe der Entschädigung auf die Freie und Hansestadt Hamburg über; der Übergang kann nicht zum Nachteil des Geschädigten geltend gemacht werden.
- (4) Trifft ein Rentenanspruch nach § 2 Absatz 1 mit anderen Ansprüchen aus dem Bundesversorgungsgesetz oder Gesetzen, die dieses für anwendbar erklären, zusammen, so ist unter Berücksichtigung der durch die gesamten Schädigungsfolgen bedingten Minderung der Erwerbsfähigkeit eine einheitliche Rente zu bilden.

§ 5 (Anmelde- und Aufklärungspflichten)

- (1) Die Anmeldung des Anspruchs muss binnen einer Ausschlussfrist von drei Monaten seit dem Eintritt des Schadens erfolgen.
- (2) Der Geschädigte oder seine Hinterbliebenen haben die anspruchsbegründenden Tatsachen darzulegen und das ihnen Mögliche zur Aufklärung des Sachverhalts beizutragen.
- (3) Eine Entschädigung ist zu versagen, wenn der Geschädigte oder seine Hinterbliebenen wissentlich falsche Angaben zu ihrer Anspruchsberechtigung oder Schadensberechnung gemacht haben.

§ 6 (Form der Entscheidung, Zuständigkeit, Ausführung)

- (1) Über Grund, Art und Umfang des Entschädigungsanspruchs ist durch schriftlichen Verwaltungsakt zu entscheiden.

⁴ Zentral ist weiter der Anspruchsinhalt des § 2 Absatz 2. Der Vorschlag optiert insoweit dafür, als Billigkeitshaftung nur 80 Prozent des Schadens zu ersetzen sowie dem Bürger einen Selbstbehalt von 500 Euro aufzuerlegen. Dafür sollte für Schäden bis 20.000 Euro das Erfordernis der Gefährdung des wirtschaftlichen Bestehens aufgegeben werden, an dem hinsichtlich darüber hinausgehender Schäden weiter festgehalten wird.

Drucksache 21/14454 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg – 21. Wahlperiode

- (2) Zuständig für die Durchführung des Gesetzes ist die Behörde für Inneres und Sport.
- (3) Auf die Ausführung dieses Gesetzes ist das Hamburgische Verwaltungsverfahrensgesetz anzuwenden.