



Allgemeines Verwaltungsrecht Staatshaftungsrecht I

Prof. Dr. Dr. Durner LL.M.

WS 2022/2023

Gliederung

A. Grundlagen

B. Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns

C. Das Verwaltungsverfahren

D. Das Verwaltungsrechtsverhältnis

E. Der Verwaltungsprozess

F. Das Staatshaftungsrecht im Überblick 

I. Das System der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen im Überblick

Schadensersatz-, Ausgleichs- und Wiederherstellungsansprüche des Bürgers bei Beeinträchtigung seiner Rechte durch staatliches Handeln

Übersicht

- **Amtshaftung gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG**
- Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsanspruch
- Enteignungsgleicher und enteignender Eingriff
- Aufopferungsanspruch / Enteignungsentschädigung
- Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch
- Die öffentlich-rechtliche Forderungsverletzung

1. Rechtsquellen des Amtshaftungsanspruchs: § 839 BGB i.V.m. Art. 34 S. 1 GG – I

Art. 34 GG

Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.

1. Rechtsquellen des Amtshaftungsanspruchs: § 839 BGB i.V.m. Art. 34 S. 1 GG – II

§ 839 BGB

Haftung bei Amtspflichtverletzung

(1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.

(2) Verletzt ein Beamter bei dem Urteil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung.

(3) Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- Art. 34 GG soll nach h.L. keine Haftung begründen, sondern diese auf den Staat **verlagern**
- Die Norm gewährleistet als **Mindestgarantie** das grundsätzliche Einstehen des Staates für das in Ausübung öffentlicher Gewalt begangene Unrecht
- Sie rechtfertigt zugleich die **Weiterentwicklung** des konkretisierenden einfachen Rechts durch die Judikatur.
- Daher überlagert Art. 34 teilweise auch § 839 BGB; beide bilden eine **einheitliche Anspruchsgrundlage**

3. Prüfungsschema – Amtshaftungsanspruch

§ 839 BGB i.Vm. Art. 34 S. 1 GG

1. Beamter
2. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes
3. Amtspflichtverletzung
4. Drittbezogenheit der Amtspflicht
5. Kausalität für den Schadenseintritt
6. Verschulden
7. Ausschlussgründe
8. Rechtsfolge: §§ 249 ff. BGB
9. Passivlegitimation und Rechtsweg

4. Beamter im haftungsrechtlichen Sinne – I

- **Beamtenbegriff** des Art. 34 GG weiter als der Beamtenbegriff der Beamtengesetze (BBG / BeamStG / BRRG)
- „Beamter im haftungsrechtlichen Sinne“ = jeder, dem ein funktionell öffentliches Amt anvertraut wurde
- Auch selbständige Private, die hoheitliche Funktionen wahrnehmen:
- Darunter fallen **Beliehene**, denen auf gesetzlicher Grundlage die eigenständige Wahrnehmung von Hoheitsrechten übertragen ist

4. Beamter im haftungsrechtlichen Sinne – II

- **Verwaltungshelfer** führen hingegen lediglich Hilfstätigkeiten nach Weisung der Behörde aus, ohne nach außen eigenverantwortlich tätig zu sein
- Laut Rspr. stellen sie daher nur Beamte im haftungsrechtlichen Sinne dar, wenn sie als „bloßes Werkzeug“ der Verwaltung tätig sind und ihr Verhalten daher nach Art. 34 GG dem Staat **zurechenbar** ist (sog. **Werkzeugtheorie**).

5. Handeln in Ausübung eines öff. Amtes – I

- Pflichtverletzung eines Beamten wird dem Staat nur zugerechnet, wenn sie „**in Ausübung**“ des öffentlichen Amtes, also nicht bloß „**bei Gelegenheit**“ des Amtsgeschäfts begangen wurde
- H.L.: Vorliegen eines Amtsgeschäfts ist zu bejahen bei Einsatz **öffentlich-rechtlicher Handlungsformen**; Ziele oder Inhalt der wahrgenommenen Aufgaben sind unerheblich
- Bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben in privater Handlungsform kommt hingegen allein eine privatrechtliche Haftung des Staats nach den §§ 839 Abs. 1 S. 2, 831 BGB bzw. §§ 823, 31, 89 BGB in Betracht

5. Handeln in Ausübung eines öff. Amtes – II

- Abgrenzung nach denselben Maßstäben, die zur Bestimmung einer „öffentlich-rechtlichen Streitigkeit“ i.S.v. § 40 Abs. 1 VwGO angelegt werden
- H.L.: **Sonderrechtstheorie** – Prüfung, ob ein Beamter auf Grundlage allein an Verwaltungsträger gerichteter Normen tätig wurde
- Vgl. z.B. OLG Hamm, NVwZ-RR 1997, 460: „Der Polizeibeamte hat den **Diensthund** im Rahmen hoheitlicher Tätigkeit eingesetzt“.
- Sonderfall **Teilnahme am Straßenverkehr**: Ausübung öffentlicher Gewalt, wenn der Zweck der Fahrt dem hoheitlichen Bereich zuzurechnen ist (Rspr., sehr str.)

6. Die Amtspflichtverletzung

Amtspflichten bestehen individuell im **Innenverhältnis**, z.B.

- Pflicht zu gesetzmäßigem Verhalten, insbesondere
- Pflicht, deliktisches Handeln zu unterlassen (§ 823 BGB)
- Pflicht, Kompetenz, Verfahrensanforderungen und Form zu wahren und
- Pflicht zur Sachbearbeitung in angemessener Frist (diesbezüglich organisatorische Amtspflicht des Behördenleiters).
- Amtspflicht zur korrekten Auskunftserteilung
- Amtspflicht zu konsequentem Verhalten
- Amtspflicht des Bürgermeisters, Angehörige der freiwilligen Feuerwehr zu versichern (BGH, NJW-RR 1994, 213, 215)

7. Drittbezogenheit der Amtspflicht – I

- Verletzte Amtspflicht muss dem Beamten gerade auch dem Geschädigten gegenüber obliegen
- Die insoweit maßgeblichen Kriterien für die „Drittbezogenheit“ entsprechen jenen, die nach der **Schutznormtheorie** im Rahmen des § 42 Abs. 2 VwGO herangezogen werden
- Drittbezogenheit ist folglich zu bejahen, wenn sich aus den zugrundeliegenden Normen oder der Natur des Amtsgeschäftes ergibt, dass der Geschädigte zu dem **Personenkreis** gehört, dessen Belange **durch die Amtspflicht geschützt** werden sollen.
- Sie ist **explizit ausgeschlossen** in § 4 IV FinDAG.

7. Drittbezogenheit der Amtspflicht – II

Kasuistik der Rspr. zur „Drittbezogenheit“:

- Drittbezogenheit der Amtspflichtverletzung ist zu bejahen bei Leistungsstörungen bezügl. öff.-rechtl. Ansprüche
- Bei deliktischen Eingriffen nach § 823 I BGB besteht gegenüber den Inhabern der verletzten Rechtsgüter Drittbezogenheit
- Drittbezug ferner bejaht hinsichtlich der polizei- und ordnungsbehördlichen Eingriffsermächtigungen, soweit sie dem Schutz von Individualinteressen dienen
- Drittbezogenheit von Zuständigkeitsregelungen ebenfalls anerkannt

7. Drittbezogenheit der Amtspflicht – III

Kasuistik der Rspr. zur „Drittbezogenheit“:

- **Keine** Drittbezogenheit hinsichtlich legislatorischer Pflichten (so etwa BGH, NJW 2022, 2252, 2261 f. zu den Corona-Schutzverordnungen; wohl aber wegen § 1 Abs. 6 BauGB bei der Bauleitplanung)
- **Keine** Drittbezogenheit bezüglich Aufgaben, die im reinen Allgemeininteresse stehen, wie z.B. der meteorologischen Sicherung der Luftfahrt (inkonsequent: wohl aber Flugsicherung als drittbezogene Gefahrenabwehr)
- Bei staatlichen Aufsichts- und Überwachungspflichten ist der Zweck der konkreten Befugnisse zu ermitteln

8. Kausaler Schaden

- Die Amtspflichtverletzung muss dem Dritten, gegenüber dem sie besteht, einen kausalen **Vermögensschaden** verursachen (Prüfung anhand der Äquivalenztheorie, ggf. Korrektur über Adäquanztheorie)
- Erforderlich ist ein spezifischer **Rechtswidrigkeitszusammenhang**, also dass der Schaden bei pflichtgemäßem Handeln nicht eingetreten wäre
- Bei Ermessensfehlern/Unterlassungen ist der Pflichtverstoß nur dann kausal, wenn dieser bei ermessensfehlerfreier Vornahme der Handlung nicht oder nicht in dieser Höhe entstanden wäre (**hypothetische Kausalität**; vgl. aber auch BGH, NJW 2019, 1809 , 1811 zu „Beweiserleichterungen“)

9. Verschulden

- § 839 BGB: vorsätzliche oder fahrlässige Amtspflichtverletzung des Beamten
- Relativierung durch Rspr. im Rahmen des Art. 34 GG:
- → BGH verzichtet auf die konkrete Ermittlung eines schuldhaften Amtsträgers, wenn das Gesamtverhalten der Verwaltung amtspflichtwidrig ist (in diesem Fall kann auch „Organisationsverschulden“ angenommen werden)
- → Entwicklung eines Anscheinsbeweises für den Verschuldensnachweis (kommt im Ergebnis einer Beweislastumkehr gleich)
- Im Ergebnis damit Entwicklung in Richtung einer Staatshaftung für objektiv rechtswidriges Handeln

9. Verschulden

Wichtige neuere Rechtsprechung:

- BGH, NJW 2019, 1809: Haftungsprivileg für Nothelfer nach § 680 BGB gilt nicht bei Sportlehrern, die im **Sportunterricht** Erste Hilfe unterlassen → keine Haftungsreduzierung auf grobe Fahrlässigkeit
- Kein Verschulden, wenn ein **Kollegialgericht** die Amtstätigkeit als objektiv rechtmäßig angesehen hat, vgl. dazu zuletzt BGH, NVwZ-RR 2021, 298 ff.

10. Haftungsausschlüsse und -beschränkungen – I

- Das **Verweisungsprivileg** gem. § 839 Abs. 1 S. 2 BGB („Subsidiaritätsklausel“) gilt nach Rspr. auch für die übergeleitete Amtshaftung nach Art. 34 GG
- Es wird für dessen Anwendung nicht allein das Bestehen eines entsprechenden Anspruchs, sondern auch dessen Durchsetzbarkeit vorausgesetzt
- **Einschränkungen:** Unanwendbarkeit bei Schädigungen durch dienstliche Teilnahme am gewöhnlichen Straßenverkehr und der Verletzung hoheitsrechtlicher Verkehrssicherungspflichten (aus Gründen der haftungsrechtlichen Gleichbehandlung)

10. Haftungsausschlüsse und -beschränkungen – II

- Weitere **Einschränkungen** der Subsidiaritätsklausel:
Keine anderweitige Ersatzmöglichkeit stellen Ansprüche gegen andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Ansprüche aus der Sozialversicherung, deren Zweck gerade nicht in der Entlastung eines Schädigers liegt
- Entsprechendes gilt auch für Ansprüche auf Gehalts- oder Lohnfortzahlung des Arbeitnehmers sowie generell für private Versicherungsleistungen

10. Haftungsausschlüsse und -beschränkungen – III

- Gemäß dem **Spruchrichterprivileg** nach § 839 Abs. 2 S. 1 BGB ist ein Richter für eine Amtspflichtverletzung, die in einem „Urteil in einer Rechtssache“ liegt, für den Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Verletzung eine Straftat darstellt (vgl. § 339 StGB)
- Es gilt auch für ehrenamtliche Richter und erfasst alle richterlichen Entscheidungen, die der Rechtskraft fähig sind
- Der Sinn des Privilegs wird teils im Schutz der richterlichen Unabhängigkeit, überwiegend jedoch im Schutz der **Rechtskraft** staatlicher Urteile gesehen

10. Haftungsausschlüsse und -beschränkungen – IV

- **Rechtsmittelversäumung** gem. § 839 Abs. 3 BGB: Rechtsmittel sind alle Rechtsbehelfe, die sich gegen die Amtspflichtverletzung richten oder die Abwendung des Schadens zum Ziel haben (auch formlose Gegenvorstellungen oder Dienstaufsichtsbeschwerden, Untätigkeitsklagen, **nicht** aber die Verfassungsbeschwerde)
- Das Versäumnis muss dem Geschädigten **vorwerfbar** und für den Schadenseintritt **ursächlich** sein, was nur bei Rechtsbehelfen mit Erfolgsaussicht der Fall ist.
- Dann aber tritt der Haftungsausschluss ein, ohne dass es auf den Verschuldensbeitrag des Beamten ankäme, vgl. nur LG Bonn, EnWZ 2016, 426 ff. - Atomausstieg

10. Haftungsausschlüsse und -beschränkungen – V

- **Sondergesetzliche Haftungsausschlüsse** werden trotz der in Art. 34 GG enthaltenen Mindestgarantie der Staatshaftung von der h.L. für eine Reihe spezieller Formen des Verwaltungshandelns für rechtmäßig erachtet
- **Verjährung:** dreijährige Verjährungsfrist, § 195 BGB; Beginn nach § 199 Abs. 1 BGB; bei Verletzungen von Leben, Körpers, Gesundheit oder Freiheit beachte § 199 Abs. 2 BGB

11. Inhalt des Amtshaftungsanspruchs

- Ersatz des durch die Amtspflichtverletzung verursachten Schadens; Begrenzung durch den Schutzzweck der verletzten Amtspflicht
- Art und Umfang richten sich nach **§§ 249 ff. BGB**
- **Aber:** Keine Naturalrestitution, wenn diese nur durch hoheitliches Handeln bewirkt werden könnte (Art. 34 GG leitet die Eigenhaftung des Beamten auf den Staat über, daher nur Verpflichtung zu dem, was der Amtsträger als Privatperson zu leisten vermag)
- Beachte ggf.: **Mitverschulden** gem. § 254 BGB

12. Passivlegitimation und Rechtsweg

- Anspruchsgegner ist nach Art. 34 S. 1 GG „grundsätzlich“ die „Körperschaft“, für die der Amtsträger tätig ist
- **„Anvertrauenstheorie“** der Rspr.: Entscheidend, „wer ihm das Amt, bei dessen Ausnutzung er fehlsam gehandelt hat, anvertraut hat“ (regelmäßig Dienstherr)
- **Rechtsweg**: Erstinstanzlich zuständig sind nach § 40 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG die Landgerichte (Zivilrechtsweg, vgl. Art 34 S. 2 GG)