

Grundprobleme des Staatshaftungsrechts

§ 7 Staatshaftung und Verwaltungsorganisationsrecht

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht



§ 7 Staatshaftung und Verwaltungsorganisationsrecht

- I. Haftung zwischen Hoheitsträgern
- II. Staatshaftung gegenüber Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Fall 1 (RGZ 37, 248 ff.) Es geschah **1896**: Durch grobes Versehen eines Reichs-Telegraphenbeamten wird in einem an den preußischen Polizeibeamten X gerichteten Telegramm seines Dienstvorgesetzten irrtümlich ausgeführt, dieser solle mit seinem Dienstpferd an den Ort O. (und nicht – wie es richtig gewesen wäre – den Ort J.) reiten. Nachdem sich der Irrtum herausgestellt hatte, wurde das Dienstpferd mit der Eisenbahn von O. nach J. transportiert, wodurch Frachtkosten i. H. von 27 Mark entstanden. Von wem kann Preußen den Schaden ersetzt verlangen?

Hinweis: Auf die Rechtsverhältnisse der aktiven und der aus dem Dienste geschiedenen Reichsbeamten, über welche nicht durch Reichsgesetz Bestimmung getroffen ist, finden diejenigen gesetzlichen Vorschriften Anwendung, welche an ihren Wohnorten für die aktiven, beziehungsweise für die aus dem Dienste geschiedenen Staatsbeamten gelten (§ 19 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. 3. 1873).

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Preußisches Allgemeines Landrecht – II Teil, Titel 10 „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates“

§ 88. Wer ein Amt übernimmt, muß auf pflichtgemäße Führung desselben die genaueste Aufmerksamkeit wenden.

§ 89. Jedes dabei begangene Versehen, welches bei gehöriger Aufmerksamkeit, und nach den Kenntnissen, die bei der Verwaltung des Amtes erfordert werden, hätte werden vermieden können und sollen, muß er vertreten.

§ 90. Vorgesetzte, welche durch vorschriftsmäßige Aufmerksamkeit die Amtsvergehungen ihrer Untergebenen hätten hindern können, sind für den aus Vernachlässigung dessen entstehenden Schaden, sowohl dem Staate, als einzelnen Privatpersonen, welche darunter leiden, verhaftet.

§ 91. Doch findet in beiden Fällen (§ 89, 90) die Vertretung nur alsdann statt, wenn kein anderes gesetzmäßiges Mittel, wodurch den nachteiligen Folgen eines solchen Versehens abgeholfen werden könnte, mehr übrig ist.

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Fall 2 (RG, Das Recht 1909 Nr. 1886): Es geschah **1908**: Der Bürgermeister einer Landbürgermeisterei unterließ es, eine Verwandte in die Steuerliste einzutragen, so dass dem preußischen Staat Steuern entgingen. Die Steuern verjährten. Der preußische Staat verlangte vom *Bürgermeister* nach § 839 BGB Schadensersatz. Zu Recht?

Besteht auch ein Anspruch gegen die Landbürgermeisterei?

Hinweis: Das **preußisches Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände v. 1. August 1909** (GS. 691) ordnete in § 1 zwar ausdrücklich eine Überleitung der „Haftung nach § 839 BGB“ an, trat aber erst 1909 in Kraft.

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

§ 839 BGB. (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. [...].

Art. 77 EGBGB. Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über die Haftung des Staates, der Gemeinden und anderer Kommunalverbände [...] für den von ihren Beamten in Ausübung **der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden** sowie die landesgesetzlichen Vorschriften, welche das Recht des Beschädigten, von dem Beamten den Ersatz eines solchen Schadens zu verlangen, insoweit ausschließen, als der Staat oder der Kommunalverband haftet.

Art. 80 EGBGB. Unberührt bleiben [...], die landesgesetzlichen Vorschriften über die vermögensrechtlichen Ansprüche und Verbindlichkeiten der Beamten [...].

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Art. 80 EGBGB. Unberührt bleiben [...], die landesgesetzlichen Vorschriften über die vermögensrechtlichen Ansprüche und Verbindlichkeiten der Beamten [...].

§ 88 ALR II 10. Wer ein Amt übernimmt, muß auf pflichtgemäße Führung desselben die genaueste Aufmerksamkeit wenden.

§ 89 ALR II 10. Jedes dabei begangene Versehen, welches bei gehöriger Aufmerksamkeit, und nach den Kenntnissen, die bei der Verwaltung des Amtes erfordert werden, hätte werden vermieden können und sollen, muß er vertreten.

§ 91 ALR II 10. Doch findet in beiden Fällen (§ 89, 90) die Vertretung nur alsdann statt, wenn kein anderes gesetzmäßiges Mittel, wodurch den nachteiligen Folgen eines solchen Versehens abgeholfen werden könnte, mehr übrig ist.

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Fall 3 ([BGH, III ZR 263/12 v. 7.11.2013](#) = BGHZ 198, 374 ff.): Es geschah **2011**: Die klagende Bundesrepublik Deutschland verlangt von dem beklagten Land Schadensersatz wegen der Beschädigung eines Bundeswehrfahrzeugs. Dieses war ordnungsgemäß auf dem Parkplatz einer Autobahnraststätte abgestellt, während ein Lastwagen der Autobahnmeisterei des Beklagten dort Mülltonnen entleerte. Der Fahrer des Entsorgungsfahrzeugs achtete nicht darauf, dass sich der Greifarm, mit dem die Abfallbehälter bewegt wurden, nach Beendigung eines der Leerungsvorgänge noch nicht wieder in der Ausgangsstellung befand. Beim Anfahren stieß der Ladearm gegen das Fahrzeug der Bundeswehr und beschädigte dieses an Dach und Heckklappe. Von wem kann die Bundesrepublik – unterstellt, der Amtsträger des Landes hat in einem öffentlich-rechtlichem Funktionszusammenhang gehandelt – Schadensersatz für die Beschädigung des Bundeswehrfahrzeugs verlangen?

Beachte: Die Autobahnmeisterei handelte nach Art. 90 Abs. 2 a. F. GG im Auftrag des Landes, so dass die hierdurch entstehenden Kosten nach Maßgabe der **Art. 104a Abs. 2 und 5 GG** zwischen Bund und Ländern zu verteilen waren.

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

§ 48 BeamStG. Beamtinnen und Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzt haben, haben dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Haben zwei oder mehr Beamtinnen und Beamte gemeinsam den Schaden verursacht, haften sie gesamtschuldnerisch.

§ 839 BGB. (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. [...].

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. [...].

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Was gilt für die Haftung des Amtswalters, wenn § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG nicht zu Gunsten des geschädigten Hoheitsträgers greift?

§ 75 Abs. 1 BBG / § 48 BeamtStG

Pflicht zum Schadensersatz

Beamtinnen und Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzt haben, haben dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Haben zwei oder mehr Beamtinnen und Beamte gemeinsam den Schaden verursacht, haften sie gesamtschuldnerisch.

Allgemeines Problem der „**Drittschadensliquidation**“ im öffentlichen Dienstrecht: *Stelkens* in: Hill/Schliesky (Hrsg.), Auf dem Weg zum digitalen Staat – auch ein besserer Staat, 2015, S. 189, 226 ff. m. w. N.

Ferner: [BGH, III ZR 271/15 v. 2.3.2017, Abs. 13 ff.](#): Haftung eines ehrenamtlich tätigen Zweckverbandsvorsitzenden, der zugleich Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde ist, gegenüber Zweckverband nach analog [§ 280 Abs. 1 BGB](#) unter analoger Anwendung der Haftungsbegrenzung nach § 48 BeamtStG

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

[BGH, III ZR 18/91 v. 12.12.1991, Abs. 10](#) = BGHZ 116, 312, 315:

„Dritter im Sinne von § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB kann allerdings auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts sein. Im allgemeinen werden die unter den verschiedenen Körperschaften des öffentlichen Rechts bestehenden Pflichten jedoch lediglich solche sein, die eine ordentliche Verwaltung gewährleisten sollen; eine solche Körperschaft ist nur dann Dritter, wenn der für die haftpflichtige Behörde tätig gewordene Beamte ihr bei Erledigung seiner Dienstgeschäfte in einer Weise gegenübertritt, wie sie für das Verhältnis zwischen ihm und seinem Dienstherrn einerseits und dem Staatsbürger andererseits charakteristisch ist [...]. Wirken hingegen der Dienstherr des Beamten und eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts bei der Erfüllung einer ihnen gemeinsam übertragenen Aufgabe gleichsinnig und nicht in Vertretung einander widerstreitender Interessen derart zusammen, daß sie im Rahmen dieser Aufgabe als Teil eines einheitlichen Ganzen erscheinen, dann können jene Pflichten, die dem Beamten im Interesse der Förderung des gemeinsam angestrebten Zieles obliegen, nicht als »drittgerichtete« Amtspflichten angesehen werden, deren Verletzung außenrechtliche Amtshaftungsansprüche der geschädigten Körperschaft auslöst [...].“

BGH, III ZR 18/91 v. 12.12.1991, Abs. 11 ff. = BGHZ 116, 312, 315 f.:

- „Verneint hat der Senat nach diesen Grundsätzen die Drittgerichtetheit
- der Pflicht des Angestellten eines kommunalen Versicherungsamtes, bei Entgegennahme von Rentenanträgen für eine Klarstellung maßgeblicher Abstammungsverhältnisse und der Versicherungsberechtigung zu sorgen, im Verhältnis zum Träger der Rentenversicherung [...];
 - der Verpflichtung des Gewerbeaufsichtsamtes zur Leistung von Amtshilfe bei der Durchführung von Maßnahmen der Unfallverhütung im Verhältnis zur Berufsgenossenschaft [...];
 - der Verpflichtung des für die Entgegennahme eines Antrags auf Erwerbsunfähigkeitsrente zuständigen Amtsträgers einer Gemeinde zur unverzüglichen Bearbeitung und Weiterleitung des Rentenantrages im Verhältnis zum Träger der gesetzlichen Krankenversicherung [...];
 - [...];
 - der Verpflichtung der Bediensteten einer Besoldungs-(Vergütungs-) Stelle eines Landes, in den Konkurrenzfällen des § 40 Abs. 6 BBesG Vergleichsmittelungen auszutauschen, im Verhältnis zu einer Stadtgemeinde als dem anderen Dienstherrn oder Arbeitgeber [...];
 - der dem staatlichen Gewerbeaufsichtsamt im Baugenehmigungsverfahren obliegenden Pflichten im Verhältnis zur Baugenehmigungsbehörde [...].“

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

[BGH, III ZR 125/57 v. 5.5.1958](#) = BGHZ 27, 210, 213 ff.

- Wenn Länder und Gemeinden Mittel des Bundes verwalten, erscheinen sie im Verhältnis zum Bund als Teil einer einheitlichen Verwaltungsorganisation
- Gemeinden, Länder und den Bund werden zu einer gemeinsamen Aufgabe, bei deren Erfüllung sie gleichsinnig und nicht etwa je in Vertretung widerstreitender Interessen zusammenwirken müssen, derart eng miteinander verbunden, also eine **Verzahnung von Behörden verschiedener Rechtsträger** derart hergestellt, dass ihre Beziehungen untereinander insoweit als ein "Internum" erscheinen.

Aber: [BGH, III ZR 201/01 v. 12.12.2002](#) = BGHZ 153, 198 ff.:

- Kommunalaufsichtsbehörde kann gegenüber Gemeinde zur Amtshaftung verpflichtet sein (hierzu zuletzt zusammenfassend: *Mayer*, KommJuR 2016, 41 ff.; *Voigt*, LKV 2017, 398 ff. [dort zur Frage der Möglichkeit der Haftungsbegrenzung durch Landesrecht])
- [OLG Jena, 4 U 380/15 v. 20.7.2017](#): Anders bei kommunale Rechnungsprüfung durch Verwaltungsgemeinschaft gegenüber Mitgliedskommune

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

[BGH, III ZR 263/12 v. 7.11.2013, Abs. 7](#) = BGHZ 198, 374, 376

„Zutreffend hat das Landgericht angenommen, dass die Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch der Klägerin gegen den Beklagten aus § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG erfüllt sind. Insbesondere ist es richtig, dass die Klägerin geschützter Dritter im Sinne des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB der durch den Bediensteten des Beklagten verletzten Amtspflicht war. Nach ständiger Rechtsprechung des erkennenden Senats kann auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts Dritter im Sinne dieser Vorschrift sein. Dies setzt voraus, dass ihr der für die haftpflichtige Behörde tätig gewordene Beamte bei der Erledigung seiner Dienstgeschäfte in einer Weise gegenübertritt, wie sie für das Verhältnis zwischen ihm und seinem Dienstherrn einerseits und dem Staatsbürger andererseits charakteristisch ist [...]. Das ist vorliegend der Fall. Die durch den Bediensteten des Beklagten verletzte Amtspflicht, das Müllfahrzeug so zu handhaben, dass fremde Sachen nicht beschädigt werden, gilt gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts in gleicher Weise wie gegenüber privaten Eigentümern. Zudem war es Zufall, dass von dem schädigenden Ereignis ein im Eigentum der Klägerin stehendes Fahrzeug betroffen wurde und nicht dasjenige eines Privaten.“

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Art. 104a GG

- (1) Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.
- (2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.
- (3) Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt.
- (4) [...].
- (5) Der Bund und die Länder tragen die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben **und haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung**. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.
- (6) [...].

I. Haftung zwischen Hoheitsträgern

Siehe zur Haftung nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 GG:

- [Superrevisions-Fall](#)
- *U. Stelkens*, Die Haftung zwischen Bund und Ländern, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch des Föderalismus II, 2012, § 42, S. 425 ff. m. w. N.

Zur Anwendbarkeit des Art. 34 Satz 1 GG im Verhältnis zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts:

- [U. Stelkens, Zum Erfordernis einer Staatshaftung gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts, DVBl. 2003, 22 ff.](#)

II. Staatshaftung gegenüber Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes

Sind Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes „Zweite“ oder „Dritte“ i. S. des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG?

Hiervon hängt ab:

- Geltung des § 839 BGB bzw. § 823 ff. BGB im Verhältnis zwischen Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes
- Möglichkeit eines „Eingreifens“ eines öffentlich-rechtlichen Haftungsregimes gegenüber auf privatrechtlicher Grundlage tätigen Mitarbeitern
- Konstruktion der Grundlage der Haftung des Dienstherrn gegenüber seinen Beamten

II. Staatshaftung gegenüber Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes

RGZ 18, 173, 174 ff. Haftung des Dienstherrn gegenüber Beamten nach Vorschriften des Dienstvertragsrechts ist gerechtfertigt (schon 1884)

RGZ 97, 43 ff.: Haftung nach [§ 618 BGB](#) (analog)

RGZ 141, 385, 389: Ausweitung der vertragsähnlichen Haftung auf alle Fürsorgepflichtverletzungen

RGZ 100, 188, 189 f.: Auch gegenüber Beamten kann § 839 BGB i. V. mit Haftungsüberleitungsvorschrift greifen.

II. Staatshaftung gegenüber Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes

Seither und bis heute **parallele Anwendung**

- vertraglicher bzw. vertragsähnlicher Haftung des Dienstherrn (auch gegenüber Beamten aus verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis)
- Haftung nach § 839 i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG bei öffentlich-rechtlich zu qualifizierenden Maßnahmen des Dienstherrn (auch gegenüber Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes)

Grundlegend

- [BVerwG, II C 165.59 v. 24.08.1961, Abs. 18 ff.](#) = BVerwGE 13, 17, 23 ff.;
- [BGH, VI ZR 218/63 v. 9.0.1965, Abs. 17 ff.](#) = BGHZ 43, 178, 184 f.
- Aktuelle Entwicklung zusammenfassend z. B. [BVerwG, 2 C 12/14 v. 19.3.2015, Abs. 9 ff.](#) = BVerwGE 151, 333, 335 ff.
- Zur Haftung gegenüber Beamten nach [§ 15 Abs. 2](#) i. V. mit [§ 24 Nr. 1](#) AGG: [BVerwG, 2 C 11/16 v. 6.4.2017, Abs. 16 ff.](#) = NVwZ 2017, 1627, Abs. 16 ff.

II. Staatshaftung gegenüber Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes

Besondere Probleme entstehen

- Dienstunfallrecht betreffend Ausschluss (vgl. § 46 BeamtVG und § 104 SGB VII ([BGH, III ZR 69/56 v. 26.9.1957, Abs. 19](#) = BGHZ, 25, 231, 237 f.)
- Öffentlich-rechtliche Haftung gegenüber Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes (z. B. bei Verletzungen auf Grund „hoheitlicher“ Dienstfahrten, vgl. BAG, 1 AZR 423/62 v. 23.8.1963, NJW 1964, 75 f.).
- Rechtswegspaltungen sowohl im Beamten- wie im Arbeitsrecht (wegen Art. 34 Satz 3 GG) bei Haftungsfällen (vgl. [BVerwG, II C 108.62 v. 28.1.1965, Abs. 18](#) = BVerwGE 20, 199, 203).