



## § 25 Amtshaftung

### I. Rechtsgrundlagen und Eigenart

#### § 839 BGB: Beamtenhaftung

- Tatbestand: Beurteilt sich nach Person und Verhalten des Beamten
- Rechtsfolgen: Keine Naturalrestitution, weil der Beamte hierzu nicht in der Lage wäre



## Art. 34 GG: Überleitung auf den Staat

- Grund: Schutz des Geschädigten; Sicherung der Einsatzfreude und Innovationsfähigkeit der Verwaltung
- Grundlage bilden Rechtsstaatsprinzip und Grundrechte. Art. 34 GG ist der letzte Baustein in dem durch Art. 20 Abs. 3, 19 Abs. 4 gebildeten Kontext: Kompetenz, Verantwortung, Haftung



## II. Tatbestandliche Voraussetzungen

1. Ausübung eines öffentlichen Amtes
2. Verletzung einer Amtspflicht
3. Drittbezogenheit der Amtspflicht
4. Kausalität
5. Verschulden



# 1. Ausübung eines öffentlichen Amtes

- Funktionelles Verständnis:
  - Es kommt auf die konkrete Tätigkeit an, d.h. auf die Handlung (nicht auf Aufgaben oder Ziele)
  - Erfasst ist alles öffentlich-rechtliche Handeln
  - Erfasst ist somit nicht das privatrechtsförmige Handeln
  - Irrelevant ist, ob der handelnde Amtsträger ein Beamter (vielfach zu lesende Bezeichnung „Beamter im haftungsrechtlichen Sinn“ unglücklich), ein Angestellter oder ein Arbeiter ist.



- Haftung aus Verletzung der Verkehrssicherungspflicht (auch bei öffentlichen Straßen) daher eigentlich nicht erfasst, da Verkehrssicherungspflicht privatrechtlicher Natur.  
Einige Straßengesetze wurden aber ausdrücklich dem Öffentlichen Recht zugeordnet; so auch Art. 72 BayStrWG  
➔ dann Amtshaftungsanspruch möglich.



- Amtshaftung nach Handeln Privater:
  - Beliehene: Amtshaftung ja, da sie ja gerade öffentlich-rechtlich handeln (BGHZ 49, 108: TÜV bei Gutachter- und Prüftätigkeit);  
Verwaltungshelfer (früher Werkzeugtheorie, heute: hoheitlicher Charakter des Handelns und Verbindung des privaten Tätigwerdens hierzu: BGHZ 121, 161; BGH, NJW 1996, 2431: Abschleppfälle): private Prüflabore (BGH, NVwZ 2006, 966; Rückgriff auch bei nicht-grober Fahrlässigkeit wenn „Selbstständigkeit“)



- Unterscheide hiervon:  
Beamtenhaftung und Haftung bei privatrechtlichem Handeln
- In „Ausübung“, d.h. nicht bei Gelegenheit (Polizist erschießt bei Streifenfahrt eine Nachbarin, mit der er Streit hatte)
- Weiterhin ausgeschlossen: Amtshaftungsansprüche für Schäden, die bei dem bewaffneten Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte ausländischen Bürgern zugefügt werden (BGH, DVBl. 2017, 65).



- ▲ *A ist als Angestellter bei der städtischen Straßenverkehrsbehörde tätig und für die Aufstellung der Verkehrsschilder und die Programmierung der Ampelanlagen verantwortlich. Auf Grund der knappen Personaldecke kommt es immer wieder vor, dass Verkehrsschilder nicht oder zu spät aufgestellt werden. Aus diesem Grund erleidet der Autofahrer B einen Unfall mit erheblichem Sachschaden.*
- ▲ *Der Unfall des B geschah im Winter, und zwar deswegen, weil die von X geleitete Straßenmeisterei vergessen hatte, die stark befahrene Goethestraße nach langem Schneefall zu räumen.*





## 2. Verletzung einer Amtspflicht

- Verletzung einer Amtspflicht = Rechtswidrigkeit des Staatshandelns?
- ➔ Nein, da es nicht auf den Staat und seine Rechtspflichten, sondern auf den einzelnen Amtsträger und dessen Dienstpflichten (= Amtspflichten) ankommt. Abzustellen ist daher auf das Innenverhältnis.
- Allerdings: Die allerwichtigste Amtspflicht besteht darin, die an den Staat adressierten Rechtspflichten zu beachten, d.h. die wichtigste Amtspflicht besteht in der Pflicht zu rechtmäßigem Handeln (inklusive Pflicht zur ermessensfehlerfreien Entscheidung).



- + Die Pflicht, unerlaubte Handlungen, i.S.d. § 823 Abs. 1 BGB zu unterlassen
- + Pflicht zur fristgemäßen Bearbeitung von Anträgen und zur unmissverständlichen Erteilung von Auskünften



- In zwei Konstellationen wirkt sich die Differenzierung zwischen Amtspflicht und Rechtspflicht aus:
  - Amtspflichten können weitergehend sein, und zwar dann, wenn sie auf Innenrecht beruhen (Verwaltungsvorschrift, Weisungen). Hier ist allerdings oft fraglich, ob die Drittbezogenheit vorliegt.
  - In umgekehrter Richtung kann die Amtspflicht hinter der Rechtspflicht zurückbleiben. Beispiel: Handeln eines Beamten infolge einer Weisung seines Vorgesetzten, die im Ergebnis zur Herstellung einer rechtswidrigen Lage führt: Der weisungsgetreue Beamte handelt zwar rechtswidrig, nicht aber amtspflichtwidrig (zuletzt BGH, NVwZ 2020, 90).



- Vollzug nichtiger Gesetze.  
Mangels Verwerfungspflicht bzw. –recht der Verwaltung soll der Vorwurf der Amtspflichtwidrigkeit gegenüber Beamten nicht erhoben werden können. Teilweise wird vertreten, jedenfalls in dieser Situation eine Haftung für normatives Unrecht in Erwägung zu ziehen (vgl. *Baumeister/ Ruthig*, JZ 1999, 117, die davon ausgehen, dass das Handeln des Beamten amtspflichtwidrig, daher rechtswidrig sei, da aus der ihm fehlenden Verwerfungskompetenz noch keine Anwendungspflicht folge).



- Sonderfall: Amtshaftung für Fehlverhalten der Judikative:  
§ 839 Abs. 2 BGB (Ziel: Bestand der Rechtskraft, daher kein Richter-, sondern ein Richterspruchprivileg)
  - Erfasst sind Urteile und alle gerichtlichen Entscheidungen, die in Rechtskraft erwachsen; die Rechtsprechung wendet ihn des Weiteren aber auch auf Haftbefehle, Durchsuchungsverfügungen etc. an.
  - Davon zu unterscheiden: Maßnahmen der Gerichtsverwaltung (insbesondere ungenügende Ausstattung von Gerichten mit Personal- und Sachmitteln), die zu Schäden führen.
  - Problematik der verzögerten Rechtsprechungstätigkeit (überlange Verfahrensdauer):



- ▲ Nach Ansicht des BGH trifft das Justizministerium die Amtspflicht, die zur Verfügung stehenden Mittel sachgerecht auf die nachgeordneten Behörden zu verteilen (BGH, DVBl. 2007, 908; weiterführend *Terhechte*, DVBl. 2007, 1134).  
Vgl. auch Art. 6 Abs. 1 EMRK: Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in einem fairen Verfahren und innerhalb „angemessener Frist“ verhandelt wird; hierzu gibt es mehrere auf Deutschland bezogene Entscheidungen des EGMR. Durch die Rechtsprechung des BGH erlangt die Verletzung dieser Amtspflichten auch Drittbezogenheit.



- Nunmehr: §§ 198 ff. GVG  
(Verschuldensunabhängige Verzögerungshaftung; eingeführt durch das „Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren“ vom 24.11.2011 [BGBl. I, 2302]; näher *Remus*, NJW 2012, 1403).



- Sonderfall: Amtshaftung für sog. normatives Unrecht:
  - Legislatives Unrecht (Parlamentsgesetze)
    - Vom BGH abgelehnt, unter Berufung auf die Haushaltsprärogative des Parlaments. Ausnahmen allenfalls im Bereich von Einzelfallgesetzen
    - Kritik: Eigentlich kommt es nur darauf an, ob die verletzte Maßstabnorm (etwa ein Grundrecht) auch dem Interesse Dritter zu dienen bestimmt ist





- Normatives Unrecht i.e.S. (Verordnungen und Satzungen)
  - Bei Verordnungen gleiche Handhabung wie bei Gesetzen (dies gilt auch für die Infektionsschutz-Verordnungen!)
  - Bei Satzungen: Grundsätzlich möglich, jedoch genaue Prüfung der Drittgerichtetheit erforderlich
  - Seit BGHZ 106, 323 ist Amtshaftung für rechtswidrige Bebauungspläne anerkannt, wenn Verstoß gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB, konkret im Hinblick auf die Anforderungen an die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse; vgl. zuletzt BGHZ 142, 259 *sog. Altlastenfälle*



*Schenke*, NJW 2017, 1062.



### 3. Drittbezogenheit der Amtspflicht

- Strukturell vergleichbar mit der Figur des subjektiven öffentlichen Rechts auf der Ebene des Primärrechtsschutzes
- Zu fragen ist: haben die verletzten Vorschriften überhaupt individualschützenden Charakter und gehört der Geschädigte zum Kreis der geschützten Personen (dazu zuletzt BGH, NJW 2013, 604 m. Anm. Förster, NJW 2013, 571) und das betroffene Rechtsgut zum geschützten Rechtsgut



- Straßenbaulast ist nicht drittgerichtet, Verkehrssicherungspflicht hingegen schon, Verkehrsregelungspflicht nur unter bestimmten Voraussetzungen
- Bei der Baugenehmigung: Pflicht zur Prüfung der Standsicherheit der Gebäude ja, nicht hingegen die Pflicht zur Prüfung der erforderlichen Anzahl von Stellplätzen



- ▲ *Amtshaftung für Pflichtverletzung von Justizbeamten, die durch einen gewaltsamen Ausbruch eines Gefangenen einen Schaden erlitten. Dessen Entweichen wurde dadurch ermöglicht, dass eine andere Justizvollzugsbedienstete dem Gefangenen heimlich Ausbruchswerkzeuge und eine Schusswaffe hatte zukommen lassen (BGH, DVBl. 2006, 182).*



- Weitere Problemfälle:
  - Ausübung der Wirtschaftsaufsicht:  
Schadensersatz von Gläubigern bei Missachtung der Bankenaufsicht? (Bejaht durch BGHZ 74, 144; vgl. aber mittlerweile § 6 Abs. 3 KWG: Wahrnehmung der nach dem Gesetz zugewiesenen Aufgaben „nur im öffentlichen Interesse“). Diese Vorschrift wurde vom BGH auch als verfassungsgemäß beurteilt (BGHZ 162, 49). In anderen Aufsichts-bereichen kann die Rechtslage anders sein (vgl. etwa Bauaufsicht)



- Amtshaftung im Verhältnis von Hoheitsträgern untereinander. Beispiel: Der vom Land angestellte Lehrer demoliert infolge von Unachtsamkeit ein Labor, das dem städtischen Schulträger gehört (BGHZ 60, 371), „Dritter“ ist von der Konzeption her eigentlich nur ein im Außenverhältnis Stehender. Wenn zwei Verwaltungsträger eine gemeinsame Aufgabe erfüllen, fehlt es hieran, auch wenn sie jeweils rechtlich selbstständig sind.



- Ausgleichsanspruch im Bund-Länder-Verhältnis jenseits des Amtshaftungsrechts: Art. 104a Abs. 5 GG (bei schwerwiegenden Pflichtverletzungen, die vorsätzlich begangen worden sind, auch ohne noch ausstehendes Haftungsgesetz (BVerwGE 104, 29).
- Sonderregelung für den Vollzug von Unionsrecht seit Föderalismusreform I: Art. 104a Abs. 6 GG



## 4. Kausalität

- Zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden
- Bei Verfahrensfehlern: Rechtsgedanke des § 46 VwVfG, bei Ermessensfehlern nähere Prüfung notwendig
- Im Übrigen Anwendung der aus dem Zivilrecht bekannten Adäquanztheorie





## 5. Verschulden

- Maßstab nach § 276 BGB, abzustellen ist auf den handelnden Amtsträger, jedoch nicht auf den konkret Handelnden, sondern auf den „pflichtgetreuen Durchschnittsbeamten“ (auch bei Sportlehrern beschränkt sich die Haftung nicht auf Vorsatz u. grobe Fahrlässigkeit, da das sog. Haftungsprivileg für Nothelfer nach § 680 BGB nicht eingreift).
- Verschulden auch möglich bei Mitgliedern des Gemeinderates (die aber nicht Amtsträger i.S.d. StGB sind)
- Verneinung, wenn ein Kollegialgericht das Verhalten als rechtmäßig beurteilt hat
- Spätestens daran scheitern Amtshaftungsansprüche wegen coronabedingter Betriebsschließung bis auf weiteres.



## 6. Haftungsausschlüsse und -beschränkungen

### a) Subsidiaritätsklausel

- § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB.

Ziel: Entlastung und Schutz des persönlich haftenden Beamten,  
daher Sinnwidrigkeit im Anwendungsbereich des Art. 34 GG



- Daher zunehmende Rückführung durch den BGH.  
Keine Anwendung in folgenden Konstellationen:
  - Wenn Anspruchsgegner ein anderer Verwaltungsträger ist
  - Wenn der anderweitige Anspruch in Leistungen einer gesetzlichen oder privaten Versicherung besteht, gegenüber der der Versicherte durch Leistungen einen Anspruch erworben hat (wie bei der Autokasko-Versicherung)
  - Im Bereich der Lohnfortzahlung, welche nicht Ausgleich für den Schadensfall, sondern Ausdruck der arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht ist



- Wenn der Schaden auf einen Verkehrsunfall beruht, bei dem einerseits ein Dritter und andererseits ein Amtsträger in Wahrnehmung einer Dienstfahrt beteiligt war. Insoweit soll der Staat einer Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer unterliegen. Ausnahme: Sonderrechte nach § 35 StVO
- Bei Missachtung der hoheitlichen Aufgabe der Straßenverkehrs-sicherungspflicht (welche letztlich eben doch im Bürgerlichen Recht wurzelt)



- b)** Gedanke des Mitverschuldens nach § 254 BGB. Als besondere Ausprägung des Mitverschuldens: § 839 Abs. 3 BGB (bringt zugleich den Gedanken vom Vorrang des Primärrechtsschutzes zum Ausdruck)
- c)** Sondergesetzliche Haftungseinschränkungen bzw. Haftungsausschlüsse
- Z.B. für Beamte im Auswärtigen Dienst und unter bestimmten Umständen
  - Nicht durch Gemeindesatzung möglich (BGHZ 61, 7; NVwZ 2008, 238)



- d) Verjährung nach den allgemeinen Regeln der §§ 194 ff. BGB  
(nach Streichung des § 852 BGB a.F.)
  
- e) Anwendbarkeit der Beweislastregel des § 832 BGB  
(BGH, BayVBl. 2013, 446 m. Anm. *Förster*, NJW 2013, 1201).



### III. Rechtsfolgen und Rechtsschutz

#### 1. Passivlegitimation (Anspruchsgegner)

- Nur juristische Personen des öffentlichen Rechts, d.h. beim Beliehenen nicht dieser selbst, sondern der Staat
- Wenn verschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts als Haftungsgegner in Betracht kommen: Infolge Unachtsamkeit eines Lehrers stolpert ein Kind über ein aufgebautes Gerät im Eigentum des gemeindlichen Schulträgers



- Funktionstheorie:  
Nach wahrgenommener Aufgabe
- Anstellungstheorie:  
Nach dem den handelnden Amtswalter anstellenden Verband
- BGH: Amtsübertragungs- oder Anvertrauenstheorie: In der Regel die Anstellungskörperschaft, versagt diese Anknüpfung aber, soll nach der konkreten Aufgabe gefragt werden (BGHZ 99, 326,330). Dies erfordert viel Sorgfalt in Fällen mit Landratsämtern, die teilweise als Staats-, teilweise als Kreisbehörden handeln (dazu jüngst BGH, NVwZ 2013, 454).





## 2. Schadensersatz

- Keine Naturalrestitution
- Im Übrigen Geltung der relevanten BGB-Vorschriften inklusive § 253 Abs. 2 (Schmerzensgeld) und § 254



### 3. Konkurrenzen

- Verdrängt sind alle Ansprüche nach dem allgemeinen Deliktsrecht der Verschuldenshaftung einschließlich § 18 StVG (Fahrerhaftung)
- Alle anderen Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche stehen in Idealkonkurrenz: Ansprüche aus Beeinträchtigung des Eigentums, Schadensersatzansprüche aus öffentlich-rechtlichem Vertrag, Ansprüche aus Gefährdungshaftung (§ 7 StVG) sowie die Ansprüche im Zusammenhang mit § 48 Abs. 3 VwVfG)



## 4. Regress

- Durch Art. 34 Satz 2 GG eröffnet bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit (als Option)
- Der Staat hat von dieser Option weitgehend Gebrauch gemacht in den Beamtenetzen bzw. in den entsprechenden Tarifverträgen



## 5. Rechtsschutz

- Nach Art. 34 Satz 3 GG, § 40 Abs. 2 VwGO sind die ordentlichen Gerichte zuständig, und zwar die Landgerichte in erster Instanz (§ 71 Abs. 2 Nr. 2 GVG)



- Vorfragenkompetenz für die inzident zu prüfende Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns:
  - Rechtswidriger VA, der bestandskräftig geworden ist, ohne dass jedoch ein Gericht entschieden hatte:  
Vorfragenkompetenz der Zivilgerichte entfällt nicht, der Amtshaftungsanspruch wird nicht durch den Eintritt der Unanfechtbarkeit ausgeschlossen  
(Gedanke des § 839 Abs. 3 BGB; BGHZ 1113, 17)
  - Bestandskräftige, durch gerichtliches Urteil bestätigte Verwaltungsakte: Bindung des Zivilgerichts an die getroffenen Feststellungen auf Grund der Rechtskraft des Urteils
- Klausurfall zu Amtshaftung: „Prüfungsstress im Jurastudium“, Jura 2019, 878.