

Amtshaftung und Folgenbeseitigung

1. Amtshaftung

Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes rechtswidrig und schuldhaft eine ihm einem Dritten gegenüber obliegende Pflicht, so hat der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht, dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Diese Amtshaftung beruht auf § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB, der zunächst die persönliche Haftung des Beamten normiert, und auf Art. 34 GG, durch den die persönliche Beamtenhaftung auf den Staat übergeht, so dass der Beamte nicht selbst gegenüber dem Geschädigten haften muss. Beide Vorschriften ergeben zusammen eine mittelbare Staatshaftung.

a) Anvertrautes öffentliches Amt

Anvertraut ist ein öffentliches Amt, wenn die *Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse* übertragen worden ist. Allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes kann ein öffentliches Amt anvertraut sein.

Beispiele: Beamte, Arbeiter, Angestellte

Der Begriff des Beamten ist hier weit zu verstehen, es geht nicht nur um Beamte im staatsrechtlichen Sinn. Außerdem fallen auch Beliehene und Mandatsträger darunter.

b) Ausübung eines öffentlichen Amtes

Ein öffentliches Amt wird ausgeübt, wenn die Tätigkeit nicht als Erfüllung privatrechtlicher Verwaltungsaufgaben anzusehen ist. Es ist also zu fragen, ob *öffentlich-rechtliches* oder privatrechtliches Verwaltungshandeln vorliegt. Handelt die Verwaltung privatrechtlich, dann haftet sie nach den reinen privatrechtlichen Vorschriften. Verkehrssicherungspflichten bei öffentlichen Sachen werden wegen des privaten Eigentums an öffentlichen Sachen als privatrechtliches Verwaltungshandeln angesehen, es sei denn, es ist gesetzlich anders bestimmt.

Beispiel: Für Baden-Württemberg ist die Verkehrssicherungspflicht an Straßen nach § 59 BWStrG als öffentlich-rechtliche Pflicht festgelegt worden.

Außerdem ist darauf zu achten, dass keine außerdienstliche Tätigkeit gelegentlich des Dienstes vorgenommen wird.

c) Verletzung einer Amtspflicht

Amtspflichten ergeben sich aus den öffentlich-rechtlichen Normen, die die Verwaltung zu vollziehen hat, und aus den öffentlich-rechtlichen Rechtssätzen, die das Verhalten der Verwaltung bei Ausführung ihrer Tätigkeit regeln. Die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Pflichten sind *rechtmäßiges Verwaltungshandeln* und Obhutspflichten hinsichtlich der Rechtsgüter des Bürgers bei Ausführung der Verwaltungstätigkeit.

Beispiele: Leib, Leben, Eigentum, Besitz und andere Rechtsgüter des Bürgers darf, wie jede Privatperson, auch die Verwaltung nicht verletzen.

Die Verletzung der Pflichten, die durch positives Tun oder auch durch Unterlassen erfolgen kann, ist gegeben, wenn die Pflichten rechtswidrig also fehlerhaft ausgeführt werden. Hierzu ist zu prüfen, ob der Erlass eines belastenden Verwaltungsakts bzw. die Vornahme belastenden schlichten Verwaltungshandelns oder auch ob das Unterlassen eines begünstigenden Verwaltungsakts bzw. eines begünstigenden schlichten Verwaltungshandelns rechtswidrig war. Die Erfüllung des Tatbestandes indiziert die Rechtswidrigkeit.

Beispiele: Verunreinigung der Luft durch kommunale Abfallverbrennungsvorgänge mit Folgen für Atemwege; unverhältnismäßige Anordnung einer Umwelttechnik; Erteilung einer Genehmigung trotz ungesicherter Erschließung; städtische Müllabfuhr zerstört beim Wenden Einfahrtstor an einem Grundstück.

d) Drittbezogenheit der Amtspflicht

Nach § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB muss die Pflicht einem Dritten gegenüber obliegen, sie darf also nicht nur gegenüber der Allgemeinheit bestehen, sondern muss zumindest den Verletzten in ihren Schutzbereich mit einbeziehen. Der Adressat einer Verwaltungsmaßnahme ist immer einbezogen, bei Nichtadressaten muss die Pflicht

mit einem eigenen *subjektiven Recht* korrespondieren, um einen Schaden infolge der Amtshandlung geltend machen zu können.

Beispiele: Die Umweltschutzbehörde lehnt einen Antrag der Nachbarschaft auf Erlass einer immissionsschutzrechtlichen Anordnung wegen Luftverunreinigung durch einen Betrieb gegen den Betreiber aus Ermessensgründen ab; § 17 Abs. 1 BImSchG kann mit Blick auf § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ein subjektives öffentliches Recht geben, wegen seiner Ausgestaltung als Ermessensvorschrift aber nur eines auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.

e) Verschulden

Das Verschulden in § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB bezieht sich nur auf die Amtspflichtverletzung, nicht auch den Schaden. Schuldformen sind *Vorsatz* und *Fahrlässigkeit* im Sinne von § 276 BGB. Dabei gilt ein objektivierter Verschuldensbegriff (*Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 72 bis 77), was insbesondere beim Sorgfaltsmaßstab der Fahrlässigkeit zum Ausdruck kommt. Die Sorgfalt ist zu definieren als diejenige Sorgfalt, die in einer konkreten Situation von einem pflichtgetreuen Durchschnittsbeamten der betreffenden Art erwartet werden darf. Das sind insbesondere Amtswalter mit den zur Erfüllung der Tätigkeiten notwendigen Rechts- und Verwaltungskennntnissen. Die nicht ordnungsgemäße Organisation und Überwachung der Tätigkeiten kann ein Organisationsverschulden der Vorgesetzten auslösen (*BGH DVBl.* 1978, 146, 147).

f) Schaden

Weitere Voraussetzung ist der Schaden. Darunter ist jeder Nachteil zu verstehen, den jemand an seinen Rechtsgütern, etwa Eigentum, Leib, Leben, Gesundheit, erleidet. Zwischen der Pflichtverletzung und dem Schaden muss ein Kausalzusammenhang bestehen. Im Deliktsrecht muss es sich um einen adäquaten Kausalzusammenhang handeln.

g) Haftungsbeschränkungen

Die Amtshaftung kann aus verschiedenen Gründen beschränkt oder gar ausgeschlossen sein.

Bei nur fahrlässiger Amtspflichtverletzung kann die Haftung des Amtsträgers und damit die der öffentlichen Hand entfallen, wenn der Geschädigte auf andere Weise Ersatz erlangen kann, wie § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB ausführt.

Beispiel: Ein Beamter unterlässt fahrlässig ein Einschreiten gegen das Einleiten von Altöl in einen Fluss durch eine Raffinerie. Geschädigte können hier vom Verursacher aus § 1 UHG bzw. § 823 BGB Ersatz verlangen.

Diese Subsidiaritätsklausel, bei Schaffung des BGB als Schutzbestimmung für den Beamten gedacht, ist im Laufe der Zeit immer weiter von der Rechtsprechung eingeeengt worden, so dass sich die öffentliche Hand immer weniger darauf berufen kann. Generell findet die Klausel heute keine Anwendung mehr bei dienstlicher Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr (*BGHZ* 85, 225 f.) und bei öffentlich-rechtlichen Straßenverkehrssicherungspflichten (*BGH NJW* 1979, 2043 f.).

Die Haftung kann ferner ausgeschlossen oder beschränkt sein, wenn der Geschädigte den Schaden im Sinne von § 254 BGB mitverschuldet hat. Als ein besonderer Fall der Schadensvermeidungslast kann das Versäumen von Rechtsbehelfen gem. § 839 Abs. 3 BGB gelten. Hier führt das schuldhaftes Versäumen des primären Rechtsschutzes zum Wegfall des Schadensersatzes. Verschulden ist dabei unter Beachtung des Einzelfalls die Sorgfalt, die im Verkehrskreis der Betroffenen nach Bildung und Herkunft verlangt werden muss (*BGH NJW* 1974, 639 f.).

h) Geldersatz

Die Haftung beinhaltet die Leistung vertretbarer Sachen, also regelmäßig Geld. Die sonst im BGB übliche Naturalrestitution aus § 249 Satz 1 BGB scheidet bei der Amtshaftung aus, da sie häufig nur durch hoheitliches Handeln bewirkt werden kann, wozu der Amtsträger persönlich aber nicht befugt ist (*BGH NJW* 1961, 658 f.).

2. Haftung auf Folgenbeseitigung

Verletzt die öffentliche Verwaltung rechtsgrundlos eine ihr einem Dritten gegenüber obliegende öffentlich-rechtliche Pflicht und verändert sich dadurch ein tatsächlicher

Zustand zu seinem Nachteil, so hat der Verwaltungsträger den früheren oder einen gleichwertigen Zustand wiederherzustellen, soweit es möglich und zumutbar ist. Die Haftung auf Folgenbeseitigung ist allgemein anerkannt (*VGH Mannheim VBIBW* 1983, 141 f.). Ihre Existenz wird vom Gesetzgeber offenbar vorausgesetzt, wie § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO zeigt. Teilweise wird sie aus Verfassungsrechten, teilweise aus einer Analogie zu §§ 12, 862, 1004 BGB bzw. zu §§ 717 Abs. 2, 945, 302 Abs. 4, 600 Abs. ZPO abgeleitet (*Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, S. 294 ff.). Letztlich verdankt sie ihre Existenz wohl dem Phänomen, dass es als Rechtsfolge der Amtshaftung keine Naturalrestitution gibt (siehe 1. h)), aber ein Bedürfnis nach Haftung auf hoheitliches Handeln zum Ausgleich von Nachteilen besteht. Von den Voraussetzungen der Amtshaftung unterscheidet sich die Haftung auf Folgenbeseitigung strukturell dadurch, dass die öffentliche Hand unmittelbar verantwortlich und ein *Verschulden nicht* erforderlich ist. Ansonsten sind die Voraussetzungen ähnlich. Soweit es um die Folgen eines Verwaltungsakts geht, ist auch von Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruch die Rede.

a) Öffentlich-rechtliche Pflicht

Es ist zunächst zu fragen, ob *öffentlich-rechtliches* oder privatrechtliches Verwaltungshandeln und eine entsprechende Pflicht vorliegt (siehe 1. a) u. b)). Handelt die Verwaltung privatrechtlich, dann haftet sie nach den reinen privatrechtlichen Vorschriften.

b) Pflichtverletzung

Die Pflichtverletzung kann hier nur durch Handeln erfolgen, sei es der Vollzug eines Verwaltungsakts oder die Vornahme schlichten Verwaltungshandelns, da es auf die Veränderung eines Zustands ankommt. Dabei müssen der Verwaltungsakt und das schlichte Verwaltungshandeln rechtswidrig, der Verwaltungsakt darf allerdings nicht bestandkräftig sein (§ 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Auch ein zunächst rechtmäßiges Handeln, kann rechtswidrig werden.

Beispiel: Nach Zeitablauf einer rechtmäßigen Wohnungsbeschlagnahme für Obdachlose, wird diese rechtswidrig.

c) Drittbezogenheit der Pflicht

Auch hier muss die Pflicht einem Dritten gegenüber bestehen. Beim Adressaten einer Verwaltungsmaßnahme ist das stets der Fall, bei Nichtadressaten muss die Pflicht mit einem eigenen *subjektiven Recht* korrespondieren.

d) Veränderung eines Zustands

Die Folgen müssen in einer Veränderung der realen Gegebenheiten bestehen. Solche Veränderungen können nur durch aktives Handeln herbeigeführt werden.

e) Haftungsbeschränkung

Die Folgenbeseitigung entfällt, wenn sie nicht möglich oder für die Verwaltung nicht zumutbar ist. Auch bei der Folgenbeseitigung können Beschränkungen wegen Mitverursachung eintreten. Eine Minderung wirkt sich dann aber wegen Unteilbarkeit des Haftungsgegenstands als Kostenbeteiligung des Geschädigten aus (*VGH BW VBIBW 1985, 65, 66*).

f) Wiederherstellung

Die Haftung ist gerichtet auf Wiederherstellung des Zustandes, der vor der nachteiligen Verwaltungsmaßnahme bestand oder auf einen gleichwertigen Zustand; Naturalrestitution nach § 249 Satz 1 BGB ist dagegen auf den Zustand gerichtet, der heute ohne die Maßnahme bestehen würde. Bei der Wiederherstellung werden nur die unmittelbaren Folgen der nachteiligen Verwaltungsmaßnahme ausgeglichen.

Die Wiederherstellung besteht zumeist in der Vornahme einer hoheitlichen Handlung, sei es der Erlass eines Verwaltungsakts oder des schlichten Verwaltungshandelns. Rechtsgrundlage dafür ist der Folgenbeseitigungsanspruch. Richtet sich der Wiederherstellungsakt gegen eine andere Person, ist allerdings die einschlägige Ermächtigungsgrundlage anzuwenden, wobei eingeräumtes Ermessen dann auf Null reduziert ist (*Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, S. 325, 326*).

3. Literatur

Baldus/Grzeszick/Wienhus, Staatshaftungsrecht, 2. Aufl. 2007

Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998

Peters, Staatshaftungsrecht, in: Schweickhardt/Vondung, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2010

4. Fragen

- Welche Normen bilden die Anspruchgrundlage der Amtshaftung?
- Wer ist Schuldner der Amtshaftung?
- Wer kann alles Beamter im Sinne der Amtshaftung sein?
- Was versteht man unter einer Pflichtverletzung bei der Amtshaftung?
- Setzt die Amtshaftung Verschulden voraus?
- Welche besondere Mitverschuldensregelung gibt es bei der Amtshaftung?
- Was sind die Rechtsgrundlagen des Anspruchs auf Folgenbeseitigung?
- Welches Verhalten der Verwaltung löst den Anspruch aus?
- Genügt bei einem Verwaltungsakt die Rechtswidrigkeit für die Folgenbeseitigung?
- Verlangt die Folgenbeseitigung Verschulden?