



HEMMER / WÜST

# STAATSHAFTUNGSRECHT

Das Prüfungswissen

- für Studium
- und Examen

6. Auflage

KLAUSURTYPISCH    ▪    ANWENDUNGSORIENTIERT    ▪    UMFASSEND

# E-BOOK SKRIPT STAATSHAFTUNGSRECHT

Autoren: Hemmer/Wüst/Hauck/Holzinger

**6. Auflage 2023**

**ISBN: 978-3-96838-162-6**

# INHALTSVERZEICHNIS

## E-BOOK SKRIPT STAATSHAFTUNGSRECHT

### EINFÜHRUNG

#### Das System der staatshaftungsrechtlichen Ansprüche

- I. Unterscheidung nach dem Grund der Haftung
  1. Verschuldenshaftung und Gefährdungshaftung
  2. Unrechtshaftung
  3. Aufopferungshaftung
- II. Unterscheidung nach den Rechtsfolgen

### § 1 DIE AMTSHAFTUNG GEMÄSS § 839 BGB I.V.M. ART. 34 GG

#### A) Einführung, Entwicklung und Grundlagen

- I. Einführung
- II. Historische Entwicklung
- III. Verfassungsrechtliche Grundlagen
- IV. Reichweite der verfassungsrechtlichen Garantie
- V. Anspruchsgrundlage der Amtshaftung

#### B) Prüfungsschema des Amtshaftungsanspruchs

#### C) Die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelnen

- I. Handeln eines Amtswalters
  1. Staatshaftung für Beliehene
  2. Staatshaftung für Verwaltungshelfer
  3. Staatshaftung für Privatunternehmer
    - a) Maßnahmen der Eingriffsverwaltung
    - b) Maßnahmen der Leistungsverwaltung
- II. In Ausübung eines öffentlichen Amtes
  1. Definition „öffentliches Amt“
  2. Problemfälle
    - a) Haftung für Realakte im Rahmen der Eingriffsverwaltung
    - b) Haftung für Realakte im Rahmen der Leistungsverwaltung
  3. Handeln in Ausübung
    - a) Äußerer Zusammenhang
    - b) Innerer Zusammenhang
- III. Verletzung einer Amtspflicht
  1. Amtspflicht
  2. Rechtswidrigkeit
- IV. Drittbezogenheit der Amtspflicht
  1. Umfang des sachlichen Schutzbereichs
  2. Haftung für normatives/legislatives Unrecht
    - a) Einzelfall- und Maßnahmegesetze
    - b) Amtshaftung im Rahmen der Bauleitplanung

c) Haftung bei unterlassener Rechtssetzung

3. Drittbezug gegenüber Trägern öffentlicher Gewalt

4. Drittbezug bei innerbehördlichen Vorgängen

#### V. Verschulden

1. Begründung und Bedeutung des Verschuldenserfordernisses

2. Inhalt und Bezugspunkt des Verschuldenserfordernisses

a) Schuldfähigkeit

b) Schuldformen

c) Beweislast

d) Problemkonstellationen

#### VI. Entstehung eines Schadens

#### VII. Haftungsausfüllende Kausalität

1. Begriff

2. Prüfungsschema

#### VIII. Haftungsbeschränkungen

1. Gemeindliche Satzungen

2. Das Verweisungsprivileg des § 839 I S. 2 BGB

a) Entstehung und Bedeutung des Verweisungsprivilegs

b) Tatsächliches Bestehen einer anderweitigen Ersatzmöglichkeit

c) Durchsetzbarkeit der anderweitigen Ersatzmöglichkeit

d) Fahrlässiges Handeln des Amtswalters

e) Rechtsfolge

3. Das Richterspruchprivileg des § 839 II BGB

a) Bedeutung des Privilegs

b) Personaler und sachlicher Anwendungsbereich

c) Weitere Voraussetzungen

4. Rechtsmittelversäumung gem. § 839 III BGB

a) Inhalt und Rechtsfolge

b) Voraussetzungen einer vorwerfbaren Rechtsmittelversäumung

5. Mitverschulden, § 254 BGB

#### IX. Verjährung, §§ 195 ff. BGB

1. Frist und Fristbeginn

2. Tatbestand

3. Hemmung der Verjährung

### D) Rechtsfolge und Durchsetzbarkeit des Anspruchs

#### I. Anspruchsgegner (Passivlegitimation)

1. Haftungszurechnung

2. Haftungssubjekt

#### II. Inhalt und Umfang des Anspruchs

1. Art der Ersatzpflicht

2. Umfang der Ersatzpflicht

a) Allgemeines

b) Schmerzensgeld

#### III. Anspruchsdurchsetzung

1. Rechtsweg und Prüfungskompetenz

## **2. Zuständigkeit**

### **E) Anspruchskonkurrenzen**

#### **I. Öffentlich-rechtliche Abwehransprüche**

#### **II. Ansprüche auf Entschädigung**

#### **III. Ansprüche auf Schadensersatz**

##### **1. Aus Delikt**

##### **2. Aus Gefährdungshaftung**

##### **3. Wegen Pflichtverletzung eines öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisses**

### **F) Rückgriff auf den Amtswalter**

### **G) Haftungsmodelle bei privatrechtlicher Betätigung**

#### **I. Aus Delikt**

#### **II. Nach schuldrechtlichen Haftungsvorschriften**

### **H) Zusammenfassendes Schema**

## **§ 2 DER UNIONSRECHTLICHE STAATSHAFTUNGSANSPRUCH**

### **A) Allgemeines**

#### **I. Begriff**

#### **II. Grundlagen**

#### **III. Systematik**

### **B) Entstehungsvoraussetzungen des Anspruchs**

#### **I. Allgemeine Haftungsvoraussetzungen**

##### **1. Schutznormverletzung**

##### **2. Kausalität**

##### **3. Hinreichend qualifizierter Unionsrechtsverstoß**

#### **II. Besondere Haftungsmaßstäbe**

#### **III. Der Haftungsmaßstab bei den einzelnen Arten von Unionsrechtsverstößen**

##### **1. Legislatives Unrecht**

##### **2. Administratives Unrecht**

##### **3. Judikatives Unrecht**

### **C) Durchsetzung des Anspruchs**

#### **I. Grundsatz**

#### **II. Haftung für legislatives Unrecht**

#### **III. Haftung für administratives Unrecht**

#### **IV. Haftung für judikatives Unrecht**

#### **V. Sonstige mögliche Haftungsbeschränkungen**

##### **1. Das Verweisungsprivileg des § 839 I S. 2 BGB**

##### **2. Das Richterspruchprivileg des § 839 II BGB**

##### **3. Die Rechtsmittelversäumung gem. § 839 III BGB**

##### **4. Mitverschulden gem. § 254 BGB**

#### **VI. Art und Umfang des Schadensersatzes**

#### **VII. Passivlegitimation**

VIII. Verjährung

IX. Rechtsweg und Gerichtszuständigkeit

### § 3 DIE EIGENTUMSDOGMATIK NACH DER RECHTSPRECHUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

### § 4 ENTSCHÄDIGUNGSANSPRUCH AUS ENTEIGNUNG GEMÄSS ART. 14 III GG I.V.M. ENTSCHÄDIGUNGSGESETZ

#### A) Enteignung

I. Eigentum als enteignungsfähige Rechtsposition

II. Gezielter hoheitlicher Rechtsakt

III. Vollständige oder teilweise Entziehung

IV. Zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben

#### B) Rechtmäßigkeit der Enteignung

I. Gesetzmäßigkeit

1. Administrativenteignungen

2. Legalenteignung

II. Allgemeinwohlbedürfnis

III. Verhältnismäßigkeit

IV. Junktimklausel

V. Verfahren

VI. Sonderfall: Enteignungsrechtliche Vorwirkung

#### C) Rechtsfolge: Entschädigung

#### D) Verjährung

#### E) Anspruchsgegner

#### F) Rechtsweg

### § 5 AUSGLEICHSPFLICHTIGE INHALTSBESTIMMUNG

A) Entschädigungsregelung als Anspruchsgrundlage

B) Verkürzung des Eigentums durch Inhaltsbestimmung

C) Rechtmäßigkeit des inhaltsbestimmenden Gesetzes

D) Höhe der Entschädigung

E) Verjährung

F) Anspruchsgegner

G) Rechtsweg

H) Abschließendes Fallbeispiel

### § 6 ENTEIGNUNGSGLEICHER UND ENTEIGNENDER EINGRIFF

A) Allgemeines

B) Enteignungsgleicher Eingriff

## **I. Anwendbarkeit**

1. „Maßnahmen nach Art. 10 PAG“
2. Anspruchsberechtigter
3. Kausalität und Schaden
4. Subsidiarität, Art. 87 I HS 2 BayPAG
5. Maßnahmen zum Schutz des Betroffenen, Art. 87 IV BayPAG
6. Entschädigungspflichtiger, Art. 87 VI PAG
7. Rechtsweg

## **II. Anspruchsgrundlage**

## **III. Hoheitlicher Eingriff in eine von Art. 14 GG geschützte Rechtsposition**

## **IV. Rechtswidrigkeit**

## **V. Unmittelbarkeit**

## **VI. Sonderopfer**

## **VII. Rechtsfolge: Entschädigung**

## **VIII. Mitverschulden, § 254 BGB analog**

## **IX. Verjährung**

## **X. Anspruchsgegner**

## **XI. Rechtsweg**

## **C) Enteignender Eingriff**

### **I. Anwendbarkeit**

### **II. Anspruchsgrundlage**

### **III. Eingriff in eine von Art. 14 GG geschützte Rechtsposition**

### **IV. Unmittelbarkeit**

### **V. Sonderopfer**

### **VI. Rechtsfolge: Entschädigung**

### **VII. Verjährung**

### **VIII. Anspruchsgegner**

### **IX. Rechtsweg**

### **X: Abschließender Beispielfall**

## **§ 7 DER AUFOPFERUNGSANSPRUCH IM ENGEREN SINN**

### **A) Anwendbarkeit**

### **B) Anspruchsgrundlage**

### **C) Hoheitlicher Eingriff in ein nichtvermögenswertes Rechtsgut**

### **D) Unmittelbarkeit**

### **E) Sonderopfer**

### **F) Subsidiarität**

### **G) Rechtsfolge: Entschädigung**

### **H) Verjährung, Anspruchsgegner und Rechtsweg**

## § 8 ÖFFENTLICH-RECHTLICHER ERSTATTUNGSANSPRUCH

### A) Allgemeines

### B) Anspruchsvoraussetzungen

- I. Anwendbarkeit
- II. Anspruchsgrundlage
- III. Vermögensverschiebung
- IV. Öffentlich-rechtliche Rechtsbeziehung
- V. Ohne Rechtsgrund
  1. Verwaltungsakt
  2. Öffentlich-rechtlicher Vertrag
  3. Sonstige mögliche Rechtsgründe

### C) Erstattungsumfang

- I. Rechtsfolge
- II. Wegfall der Bereicherung
  1. Ansprüche gegen einen Hoheitsträger
  2. Ansprüche gegen den Bürger
  3. Sonstige Anspruchsgrenzen

### D) Verjährung

### E) Durchsetzung des Anspruchs

- I. Ansprüche Privater
- II. Ansprüche einer Behörde gegen einen Bürger

### F) Konkurrenzen

### G) Abschließender Beispielfall

## § 9 VERWALTUNGSRECHTLICHE SCHULDVERHÄLTNISSE

### A) Allgemeines

### B) Öffentlich-rechtliche Benutzungs- und Leistungsverhältnisse

### C) Öffentlich-rechtliche Verwahrung

### D) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag

- I. Handeln eines Verwaltungsträgers für einen anderen Verwaltungsträger
  1. Problemstellung
  2. Konsequenzen für die Fallbearbeitung
- II. Handeln eines Verwaltungsträgers für einen Privaten
- III. Handeln eines Privaten für einen Verwaltungsträger

### E) Rechtsweg

### F) Konkurrenzen

## § 10 DER ALLGEMEINE FOLGENBESEITIGUNGSANSPRUCH

### A) Begriff und Grundlagen



**I. Begriff**

**II. Rechtsgrundlagen**

**B) Tatbestand**

**I. Hoheitlicher Eingriff**

**II. Geschützte Rechtsposition**

**III. Andauernder, rechtswidriger Zustand**

**1. Rechtswidrigkeit**

**2. Andauern des rechtswidrigen Zustandes**

**IV. Ausschlussgründe**

**1. Unmöglichkeit der Wiederherstellung**

**2. Zumutbarkeit der Wiederherstellung**

**3. Unzulässige Rechtsausübung**

**4. Mitverantwortung des Geschädigten**

**C) Inhalt des Folgenbeseitigungsanspruchs**

**I. Tatsächliche Wiederherstellung (status quo ante in natura)**

**II. Haftungsausfüllende Kausalität**

**D) Durchsetzung des Folgenbeseitigungsanspruchs**

**I. Aktivlegitimation**

**II. Passivlegitimation**

**III. Rechtsweg**

**IV. Klageart**

**V. Verjährung**

**E) Verhältnis und Abgrenzung zu anderen Ansprüchen**

**I. Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch**

**II. Der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch**

**III. Der Amtshaftungsanspruch**

**IV. Anspruch aus Aufopferung und Enteignung**

**V. Enteignungsgleicher Eingriff**

**VI. Privatrechtliche Ansprüche auf Folgenbeseitigung**

**F) Zusammenfassung**

**§ 11 DER ÖFFENTLICH-RECHTLICHE UNTERLASSUNGSANSPRUCH**

**A) Begriff und Rechtsgrundlagen**

**I. Begriff**

**II. Rechtsgrundlagen**

**B) Tatbestand**

**I. Hoheitliche Maßnahme**

**II. Geschützte Rechtsposition**

**III. Andauernde bzw. drohende Beeinträchtigung der Rechtsposition**

**IV. Keine Duldungspflicht des Betroffenen (=Rechtswidrigkeit)**

1. Der Immissionsabwehranspruch
2. Abwehr hoheitlicher Äußerungen

- C) Inhalt des Unterlassungsanspruchs i.w.S.
- D) Durchsetzung des Unterlassungsanspruchs
- E) Verhältnis und Abgrenzung zu anderen Ansprüchen

## § 12 PLANGEWÄHRLEISTUNG, ANPASSUNGSHILFE UND PLANENTSCHÄDIGUNG

### A) Einführung

- I. Grundlagen
- II. Begriffe
- III. Plantypen

### B) Anspruchsinhalt

- I. Ansprüche auf Planfortbestand und Planbefolgung
- II. Anspruch auf Anpassungshilfe
- III. Anspruch auf Planentschädigung

### C) Zusammenfassendes Schema

### D) Verhältnis und Abgrenzung zu anderen Ansprüchen

### E) Rechtsweg, Statthafte Klageart, Passivlegitimation

## WIEDERHOLUNGSFRAGEN / RANDNUMMER

## EINFÜHRUNG

Das Staatshaftungsrecht ist unter Studentinnen und Studenten ein eher unbeliebtes Thema. Während man in den letzten Monaten vor dem Examen typischerweise noch krampfhaft versucht, sich möglichst viele Details aus dem besonderen Verwaltungsrecht einzuverleiben, bleibt dieses Rechtsgebiet oft auf der Strecke.

1

Das ist insofern fatal, als die Klausurersteller dieser Materie meist wesentlich aufgeschlossener gegenüberstehen. Das liegt v.a. daran, dass man staatshaftungsrechtliche Ansprüche sehr leicht mit anderen Rechtsmaterien kombinieren kann<sup>1</sup>.

Einmal bietet es sich an, den Anspruch als Einstieg in die Klausur zu verwenden.

So kann beispielsweise ein Amtshaftungsanspruch dem Einstieg in eine Polizeirechtsklausur dienen, denn der Amtshaftungsanspruch setzt eine Amtspflichtverletzung voraus, also ein rechtswidriges Handeln. Im Rahmen des Amtshaftungsanspruchs kann deshalb eine polizeiliche Primär- oder Sekundärmaßnahme zu prüfen sein. Es liegt auf der Hand, dass sich angesichts der Vielzahl von Ansprüchen im Staatshaftungsrecht große Kombinationsmöglichkeiten bieten.

Des Weiteren kann man Staatshaftungsrecht als Zusatzfrage abprüfen. Diese Variante erlaubt es dem Ersteller, einen zu knapp geratenen Klausurfall zu „strecken“. Für den Bearbeiter bietet sich die Chance, am Ende der Klausur einen guten Eindruck zu hinterlassen.

Schließlich gab es zumindest in Bayern auch schon eine Themenklausur aus dem Staatshaftungsrecht.<sup>2</sup>

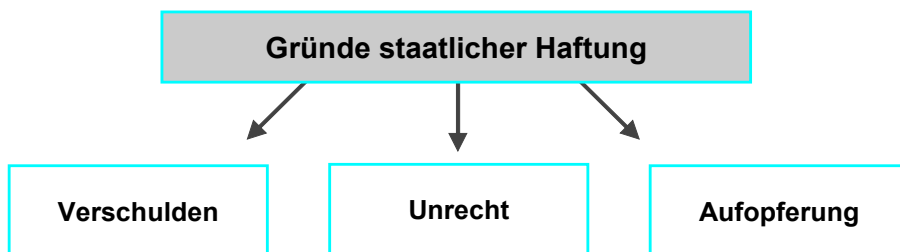
Das Abschreckende am Staatshaftungsrecht ist für viele das Fehlen gesetzlicher Regelungen. Es ist aber keinesfalls erforderlich, in diesem Bereich alles auswendig zu lernen, denn meistens gibt es Parallelen zu gesetzlich geregelten Ansprüchen des Zivilrechts oder zur Grundrechtsdogmatik. Der Reiz des Rechtsgebiets liegt gerade darin, dass man sich dort an der Grenze zwischen Zivilrecht und öffentlichem Recht, sowie zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht befindet.

## Das System der staatshaftungsrechtlichen Ansprüche

Da das Staatshaftungsrecht nur sehr unzureichend gesetzlich geregelt ist, fällt es schwer, den Überblick über die Vielzahl der Ansprüche zu behalten. Umso wichtiger ist es, sich Unterschiede und Gemeinsamkeiten der einzelnen Haftungsinstitute klar zu machen. Dabei kann man zum einen nach dem Grund der Haftung und zum anderen nach der Rechtsfolge des Anspruchs unterscheiden.

2

### I. Unterscheidung nach dem Grund der Haftung



### 1. Verschuldenshaftung und Gefährdungshaftung

Die Verschuldenshaftung setzt ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten voraus. Sie ist im Zivilrecht vorherrschend, liegt aber auch dem Amtshaftungsanspruch, sowie den Ansprüchen aus verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis zugrunde. Entscheidend ist somit bei dieser Kategorie von Ansprüchen, ob die nach § 276 II BGB im Verkehr erforderliche Sorgfalt beachtet wurde. Eventuelle Haftungslücken, die bei fehlendem Verschulden entstehen können, werden im Zivilrecht gegebenenfalls durch die Kategorie der Gefährdungshaftung geschlossen.

3

Sie knüpft an das Vorliegen einer besonderen, übermäßig hohen oder wahrscheinlichen Gefahr an und sieht deshalb eine verschuldensunabhängige Haftung für den Zustand einer Anlage, eines Grundstücks, etc., sowie für optimales menschliches Verhalten vor. Die klausurrelevanteste Vorschrift ist § 7 StVG. Nach h.M. gibt es hingegen keinen ungeschriebenen Haftungstatbestand, der an die Existenz besonderer Gefahren anknüpft. Hier darf nach Ansicht des BGH die Rechtsprechung dem Gesetzgeber nicht vorgreifen.<sup>3</sup> Die richterliche Rechtsfortbildung findet hier ihre Grenzen im Grundsatz der Gewaltenteilung und der Wesentlichkeitstheorie. Wie

1 So auch zuletzt in der Aufgabe 5 der Ersten Juristischen Staatsprüfung 2022/II in Kombination mit der Variante eines sog. Abschleppfalls.

2 Aufgabe 6 der Ersten Juristischen Staatsprüfung 1987/II, mit Lösungsskizze abgedruckt in BayVBl. 1989, 669, eignet sich sehr gut als erster Einstieg in das Staatshaftungsrecht.

3 BGHZ 54, 332.

man noch sehen wird, ist dies im Staatshaftungsrecht auch gar nicht erforderlich.

**Bsp.:** Eine Ampelanlage in Nürnberg funktioniert aufgrund eines unvorhersehbaren Computerdefekts nicht und zeigt nach allen Seiten Grün (sog. „feindliches Grün“). Aufgrund dessen stoßen zwei Autos zusammen. Autobesitzer A verlangt von der Verkehrsbehörde Schadensersatz.<sup>4</sup>

Ein Anspruch aus § 823 I BGB besteht nicht, da die Verkehrssicherungspflichten der Behörde gemäß Art. 69 BayStrWG öffentlich-rechtlicher Natur sind. In Betracht kommt aber ein Anspruch aus Amtshaftung gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Dieser setzt Verschulden i.S.d. § 276 I S. 1 BGB voraus. Hier handelte es sich aber um einen unvorhersehbaren Defekt, der trotz Beachtung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt nicht zu verhindern war. Der Amtshaftungsanspruch scheidet mithin jedenfalls am fehlenden Verschulden. Ein ungeschriebener öffentlich-rechtlicher Gefährdungshaftungsanspruch ist aus den oben genannten Gründen mit dem BGH abzulehnen.

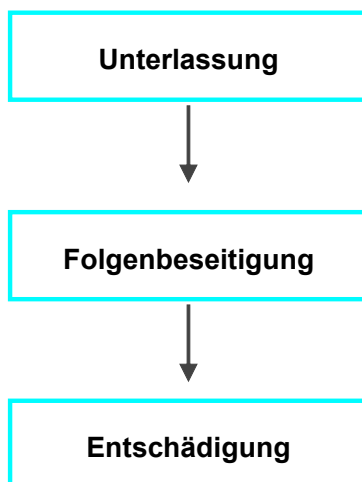
## 2. Unrechtshaftung

Anders als die Verschuldenshaftung ist die Unrechtshaftung eine Besonderheit des öffentlichen Rechts. Der Grund für diese Besonderheit ist folgender: auf dem Gebiet des Zivilrechts ist es die Aufgabe des Deliktsrechts, das bestehende Spannungsverhältnis zwischen Güterschutz und Handlungsfreiheit zum Ausgleich zu bringen, das dadurch bedingt ist, dass sich der Schädiger jedenfalls auf sein Grundrecht aus Art. 2 I GG (allgemeine Handlungsfreiheit) berufen kann, der Verletzte hingegen auf Art. 14 GG bzw. Art. 2 II GG. Die möglichen Haftungsfolgen könnten Privatpersonen davon abhalten, von ihren grundrechtlich verbürgten Freiheiten Gebrauch zu machen. Dieses Problem löst das Deliktsrecht in erster Linie durch das Verschuldensprinzip, das einen Schädiger nur im Falle seiner Verantwortlichkeit zur Haftung heranzieht.

4

Im öffentlichen Recht hingegen ist belastendes staatliches Handeln aufgrund des Rechtsstaatsprinzips und der vom BVerfG<sup>5</sup> weit ausgelegten allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) stets rechtfertigungsbedürftig. Die deutlichste Ausprägung hiervon ist der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Gesetzesvorbehalt. Das Grundgesetz erlaubt es dem Staat zwar, in vielfältiger Weise in die Grundrechte seiner Bürger einzugreifen. Diese Eingriffe müssen aber den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Rechtswidrige Maßnahmen hingegen sind zu unterlassen, bereits erfolgte Rechtsverletzungen sind grds. rückgängig zu machen, und soweit dies nicht mehr möglich ist, ist zumindest der Rechtsgutinhhaber für den Verlust zu entschädigen. Beispiele für Unrechtshaftung sind somit der Unterlassungsanspruch, der Folgenbeseitigungsanspruch, sowie der enteignungsgleiche Anspruch.

Im Beispielsfall ist die Konstruktion eines ungeschriebenen Gefährdungshaftungsanspruchs unnötig, da ein Anspruch aus Unrechtshaftung in Gestalt des Anspruchs wegen enteignungsgleichen Eingriffs in Betracht kommt. Dafür genügt eine schuldlos rechtswidrige Maßnahme des Staates. Entscheidend für die Rechtswidrigkeit ist nicht, ob die für die Behörde tätigen Personen rechtswidrig gehandelt haben, sondern wie sich der Verwaltungsakt („Grün“ statt richtigerweise „Rot“) im Ergebnis für den Adressaten darstellt.<sup>6</sup> Grund dafür ist wiederum der staatliche Rechtfertigungszwang gegenüber dem Bürger.



4 Zu weiteren Problemen bei dieser Fallgestaltung vgl. Rn. 29.

5 BVerfGE 6, 32 (Elfes) = [jurisbyhemmer](http://jurisbyhemmer.de) (Wenn dieses Logo hinter einer Fundstelle abgedruckt wird, finden Sie die Entscheidung online unter „[juris by hemmer](http://jurisbyhemmer.de)“: [www.hemmer.de](http://www.hemmer.de)).

6 BGHZ 99, 249 (253 f.) = [jurisbyhemmer](http://jurisbyhemmer.de).

### 3. Aufopferungshaftung

Das Prinzip der Aufopferungshaftung ist nur aus seiner historischen Entwicklung heraus verständlich. Während die landesherrlichen Hoheitsrechte bis ins 17. Jahrhundert auf besonderen Rechtstiteln beruhten, die der Landesherr im Streitfall zu beweisen hatte, bildete sich seit dieser Zeit nach und nach eine umfassende Staatsgewalt heraus. Sie ermöglichte dem Landesherrn unter bestimmten Voraussetzungen, in die wohlerworbenen Rechte seiner Untertanen einzugreifen. Parallel dazu entstand jedoch die Überzeugung, dass der in seinen Rechten Beeinträchtigte für diesen Rechtsverlust zu entschädigen sei. Grundgedanke war das Prinzip der Lastengleichheit: wenn ein Bürger in besonderem Maße belastet wird, sollen die übrigen Bürger zu einem finanziellen Ausgleich, z.B. über Steuern etc., herangezogen werden. Einen positiv-rechtlichen Ausdruck fand dieser Gedanke erstmals in den §§ 74, 75 der Einleitung des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten (EinALR) von 1794:

5

*§ 74. Einzelne Rechte und Vorteile der Mitglieder des Staates müssen den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinschaftlichen Wohls, wenn zwischen beiden ein wirklicher Widerspruch (Kollision) eintritt, nachstehen.*

*§ 75. Dagegen ist der Staat demjenigen, welcher seine besonderen Rechte und Pflichten dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten.*

Die §§ 74, 75 EinALR gelten gewohnheitsrechtlich fort und haben somit heute noch für das Staatshaftungsrecht entscheidende Bedeutung.

Entscheidendes Merkmal der Aufopferungshaftung ist das Sonderopfer. Ein solches liegt vor, wenn der Einzelne ein übermäßig belastendes Opfer im Interesse der Allgemeinheit erbringen muss. Es zeichnet sich somit zum einen durch das Ausmaß der Rechtsbeeinträchtigung und zum anderen durch eine Ungleichbehandlung aus.

Aus dem oben zur Unrechtshaftung Gesagten folgt aber grds., dass ein Aufopferungsanspruch nur bei einem rechtmäßigen Eingriff besteht. Denn im Rechtsstaat sind rechtswidrige Eingriffe abzuwehren, sie dienen niemals dem Interesse der Allgemeinheit. Dazu passt das aufopferungsrechtliche Prinzip des „Dulde und liquidiere“ nicht. Vor diesem Hintergrund stellen sich z.B. die Enteignung (Art. 14 III GG), die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung (Art. 14 I S. 2 GG) oder (mit Einschränkungen) der enteignende Eingriff als Fälle der Aufopferungshaftung dar.

Im Beispielsfall kommt kein aufopferungsrechtlicher Anspruch in Betracht, da der Verwaltungsakt „grüne Ampel“ rechtswidrig war und somit ein Fall der Unrechtshaftung einschlägig ist.

### II. Unterscheidung nach den Rechtsfolgen

Betrachtet man die Rechtsfolgen der oben erwähnten Ansprüche, so stellt man fest, dass Schadensersatz - wie im deutschen Rechtssystem üblich - nur im Falle der Verschuldenshaftung gewährt wird. Ansonsten, d.h. verschuldensunabhängig, kann - sieht man einmal von Ansprüchen wie dem Unterlassungs- oder Folgenbeseitigungsanspruch ab, die überhaupt nicht auf einen Schaden bezogen sind - nur Entschädigung verlangt werden, mit Ausnahme der gesetzlichen Gefährdungshaftung, bspw. § 7 StVG. Zwischen beiden Rechtsfolgen besteht ein - jedenfalls theoretisch -fundamentaler Unterschied.

6

Der Schadensersatz ist nach dem Ausgleichsgedanken und dem Grundsatz der Totalreparation darauf gerichtet, den Eingriff ungeschehen zu machen.<sup>7</sup> Nach der Differenzhypothese (vgl. § 249 I BGB) soll der Schadensersatz die Vermögenslage wieder herstellen, die hypothetisch bestehen würde, wenn das zum Schadensersatz verpflichtende Ereignis nicht eingetreten wäre. Es sind also zwei Kausalverläufe zu entwickeln: der Geschehensablauf ohne das schädigende Ereignis und der Geschehensablauf mit dem schädigenden Ereignis.<sup>8</sup>

Entschädigung bedeutet hingegen nur Ersatz des durch den Eingriff entstandenen Vermögensverlustes. Sie ist auf das in der Vergangenheit liegende schädigende Ereignis ausgerichtet und bemisst sich nach dem damaligen Wert des entzogenen Objekts. Der Unterschied zeigt sich insbesondere darin, dass bei der Entschädigung der entgangene Gewinn (vgl. für den Schadensersatz klarstellend § 252 S. 1 BGB) nicht ersatzfähig ist. Bei einem reinen Sachschaden ist der Unterschied zwischen einem Anspruch auf Schadensersatz und einem Entschädigungsanspruch dagegen nur gering!

Es handelt sich bei der Entschädigung nur um einen Billigkeitsausgleich, der sich wertmäßig vom Schadensersatz also deutlich unterscheiden kann.

Im Beispielsfall kann sich aus dem enteignungsgleichen Anspruch nur eine Entschädigung ergeben. Soweit A auch in seiner Gesundheit verletzt wurde, kommt auch ein Anspruch auf Schmerzensgeld aus Aufopferung in Betracht.<sup>9</sup>

7 Zu den Grundgedanken des Schadensersatzrechts Grüneberg, vor § 249 BGB, Rn. 2 ff.

8 Siehe dazu Grüneberg, vor § 249 BGB, Rn. 10; vgl. zum Schadensumfang Hemmer/Wüst, Schadensersatzrecht I, Rn. 34 ff.

9 BGH, Urteil vom 07. September 2017 – III ZR 71/17 = jurisbyhemmer.

## A) Einführung, Entwicklung und Grundlagen

### I. Einführung

Im Gegensatz zu den sonstigen staatshaftungsrechtlichen Ersatzansprüchen ist der Amtshaftungsanspruch umfassend einfachgesetzlich und verfassungsrechtlich in § 839 BGB und Art. 34 GG normiert. Bei genauerer Betrachtung der einschlägigen Rechtsgrundlagen zeigt sich jedoch, dass es sich bei dieser „einzigartigen“ Konstruktion um einen Anspruch handelt, der durch die wechselseitigen Modifikationen und Ergänzungen nicht leicht zu erfassen ist.

7

Die Systematik des Amtshaftungsanspruchs lässt sich wie folgt vereinfacht darstellen:

8

- Ein hoheitlich oder fiskalisch handelnder Beamter haftet für Schäden grundsätzlich unmittelbar und persönlich, d.h. als Privatperson, wenn die Voraussetzungen des § 839 BGB erfüllt sind.
- Durch Art. 34 S. 1 HS 1 GG wird der Tatbestand des § 839 BGB teilweise erweitert („jemand“) und teilweise beschränkt („in Ausübung eines öffentlichen Amtes“),
- anschließend wird durch Art. 34 S. 1 HS 2 GG die persönliche Haftung des „Amtswalters“ auf den dann passivlegitimierten Hoheitsträger übergeleitet.

Grundsätzlich ist somit festzustellen, dass es sich beim Amtshaftungsanspruch um die normierte ausschließliche mittelbare Staatshaftung für rechtswidriges und schuldhaftes (= deliktisches) öffentlich-rechtliches Verhalten handelt.

Aus diesem Modell der Haftungsübernahme, welches an die Person des „Amtswalters“ als „Privatperson“ anknüpft, ergeben sich in der Folge eine Reihe von Problemen, vor allem unter Wertungsgesichtspunkten. Besonders deutlich wird dies im Bereich der Rechtsfolgen: Die im Schadensersatzrecht grundsätzlich vorrangige Naturalrestitution nach § 249 BGB scheidet in der Regel aus, da der Beamte zwar als Privatperson haftet, als solche aber keine hoheitliche Amtshandlung vornehmen kann, § 251 I BGB.<sup>10</sup> Des Weiteren kommen dem Staat trotz fehlender Schutzwürdigkeit alle Haftungserleichterungen zugute, die ursprünglich nur für den persönlich haftenden Beamten normiert worden waren.<sup>11</sup>

**hemmer-Methode: Die Entscheidung des Gesetzgebers für das Modell der Haftung des Staates (grundgesetzlich normiert) anstelle des persönlich haftenden Beamten (einfachgesetzlich normiert) stellt somit den eigentlichen „Konstruktionsfehler“<sup>12</sup> des Amtshaftungsanspruchs dar. Davon ausgehend ergeben sich die vielfältigen dogmatischen und systematischen Probleme in Tatbestand und Rechtsfolge. Die Darstellung der Grundlagen dieser Probleme verlangt in der Klausur niemand von Ihnen.**

**Wenn Sie jedoch mit dem Tatbestand des Amtshaftungsanspruchs arbeiten, erschließen sich viele Probleme leichter, wenn man die dogmatische Grundstruktur des Anspruchs verstanden hat und sie sich ins Gedächtnis rufen kann. Die intensivere Beschäftigung mit dem Amtshaftungsanspruch eröffnet dem Examenskandidaten jedoch auch eine Chance. Die „Einzigartigkeit“ des Amtshaftungsanspruchs liegt nämlich vor allem darin, dass in keinem anderen Rechtsgebiet eine derartige Verquickung von verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Problemen mit zivilrechtlichen Fragen zu finden sein dürfte. Nutzen Sie also die Möglichkeit zur Wiederholung und lernen Sie dabei, Ihr bereits erworbenes Wissen aus den betreffenden Rechtsgebieten miteinander zu verknüpfen.**

### II. Historische Entwicklung

Die Konstruktion der Amtshaftung als übergeleitete, mittelbare Staatsunrechtshaftung wurde erstmals durch Art. 131 WRV von 1919 verfassungsrechtlich normiert.<sup>13</sup> Dies stellte die endgültige Absage an das System der ausschließlichen persönlichen Haftung des Beamten dar, das seit Ende des 18. Jahrhunderts als selbstverständlich angesehen worden war und in der Normierung der Beamtenhaftung in § 839 BGB ihren Ausdruck findet.

9

<sup>10</sup> Siehe dazu ab Rn. 129.

<sup>11</sup> Vertiefend Ossenbühl, S. 10 ff.

<sup>12</sup> Ossenbühl, S. 10.

<sup>13</sup> Es gab bereits ab dem Jahre 1910 in einzelnen Bundesstaaten einfachgesetzliche Regelungen. Für die Reichsbeamten wurde eine Haftungsüberleitung durch das RBG ebenfalls 1910 normiert.

Der Sinn und Zweck dieser Haftungsüberleitung wurde einerseits darin gesehen, dem Geschädigten mit dem Hoheitsträger als haftender Körperschaft einen leistungsfähigen Schuldner zu garantieren, andererseits sollte jedoch auch der Beamte in seiner Entschluss- und Handlungsfreudigkeit gestärkt werden.

### III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der Art. 131 WRV wurde nahezu wortlautgleich in Art. 34 GG übernommen. Als folgenschwerste Änderung dürfte jedoch die Ersetzung des Wortes „Beamter“ durch die Formulierung „jemand“ in Art. 34 GG angesehen werden.<sup>14</sup> Die Weitergeltung des § 839 BGB ergibt sich jedenfalls aus Art. 123 I GG.

10

Umfassend normiert wurde eine dem Amtshaftungsanspruch vergleichbare verschuldensunabhängige „Haftung für rechtswidriges Verhalten der öffentlichen Gewalt“ im Staatshaftungsgesetz von 1981<sup>15</sup>, gestützt auf Art. 74 I Nr. 1 GG. Obschon dieses Gesetz wegen der fehlenden Bundeskompetenz für verfassungswidrig erklärt worden war, fanden einige Intentionen des Gesetzgebers Eingang in die höchstrichterliche Rechtsprechung.<sup>16</sup> Durch die Einfügung des Art. 74 I Nr. 25, II GG im Jahre 1994 ist nunmehr eine Kompetenzzuweisung an den Bund erfolgt. Jedoch sind derzeit keine Bestrebungen des Gesetzgebers dahingehend festzustellen, ein bundeseinheitliches Staatshaftungsrecht zu normieren.

Im System des grundgesetzlich verankerten Rechtsschutzes für den Bürger stellt der Amtshaftungsanspruch gleichsam eine Form des zivilrechtlichen Sekundärrechtsschutzes dar. Er ergänzt den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Art. 20 III GG und den in Art. 19 IV GG i.V.m. den Grundrechten verfassungsrechtlich garantierten verwaltungsgerichtlichen primären Rechtsschutz.<sup>17</sup>

11

Dies bedeutet, dass der Amtshaftungsanspruch nur eingreift, wenn es dem Bürger unverschuldet nicht möglich war, bereits die rechtswidrige hoheitliche Maßnahme vollständig abzuwehren und somit den Eintritt eines Schadens schon im Vorfeld zu verhindern, vgl. § 839 III BGB.

Aus dieser Sichtweise folgt des Weiteren, dass Art. 34 GG ein subjektives öffentliches Recht für den von der Amtspflichtverletzung Betroffenen enthält. Dies wird insbesondere durch die gestellten Anforderungen an den Prüfungspunkt der drittgerichteten Amtspflicht deutlich.<sup>18</sup>

12

Art. 34 GG enthält jedoch kein Grundrecht bzw. grundrechtsgleiches Recht. Eine Geltendmachung des enthaltenen subjektiven öffentlichen Rechts durch Verfassungsbeschwerde scheidet aus.<sup>19</sup>

13

### IV. Reichweite der verfassungsrechtlichen Garantie

Ein besonderer Streitpunkt innerhalb der Dogmatik der staatlichen Ersatzleistungen dreht sich um die Frage, ob - und wenn ja inwieweit - durch Art. 34 GG eine „Institutsgarantie“ des Amtshaftungsanspruchs festgeschrieben ist. Umstritten ist dabei, ob Art. 34 GG lediglich eine Mindestgarantie der Haftung des Staates für schuldhaftes Amtspflichtverletzung darstellt. Bejaht man dies, hätte das zur Folge, dass sowohl eine Einschränkung der Haftungsüberleitung, als auch ein umfassender Ausschluss der Staatshaftung möglich wäre. Es verblieben dann (nur) die persönliche Haftung des Beamten gem. § 839 BGB bzw. sondergesetzliche Regelungen.

14

Nach der überwiegenden Ansicht in Rspr. und Literatur kann die in Art. 34 GG normierte Staatshaftung einfachgesetzlich beschränkt oder gar ausgeschlossen werden. Dies wird mit dem Wortlaut der Norm, nämlich der Formulierung „grundsätzlich“ in Art. 34 S. 1 GG, begründet. Dem Gesetzgeber sei es somit unbenommen, den Regelungsvorbehalt dahingehend auszuschöpfen, dass lediglich ein Mindeststandard an Staatshaftung bestehen bleiben müsse.<sup>20</sup>

Nach der Gegenansicht überdehnt diese Interpretation den Wortlaut der Norm. Diese Formulierung sei zwar wortlautgleich aus Art. 131 S. 1 WRV übernommen worden. Dort habe diese Interpretation jedoch zusammen mit dem geschriebenen Gesetzesvorbehalt des Art. 131 S. 4 WRV auch einen Sinn ergeben. Das ausdrückliche Fehlen eines Gesetzesvorbehalts in Art. 34 GG werde mithin auch nicht durch das „grundsätzlich“ überwunden. Eine normative Bedeutung entfalte das „grundsätzlich“ somit lediglich im Hinblick auf die haftende Körperschaft.<sup>21</sup> Ein Regelungsvorbehalt, der eine Einschränkung der Staatshaftung gestatte, fehle somit.

Vorzugswürdig ist die erstgenannte Ansicht, wobei jedoch an eine grundsätzliche Möglichkeit der Haftungsbeschränkung strenge

14 Zu den sich daraus ergebenden Konsequenzen siehe unten Rn. 18.

15 BGBl, Jg. 1981, Teil I S. 553 (554).

16 BVerfGE 61, 149 = jurisbyhemmer.

17 Maurer, § 26 Rn. 6.

18 Siehe dazu unten ab Rn. 57.

19 Maunz/Dürig-Papier, Art. 34 GG, Rn. 87; Jarass/Pieroth, Art. 34 GG, Rn. 1 m.w.N.

20 Jarass/Pieroth, Art. 34 GG, Rn. 2 m.w.N.

21 MüKo-Papier/ Shirvani, § 839 BGB, Rn. 396 m.w.N.